

X-54-152490-8

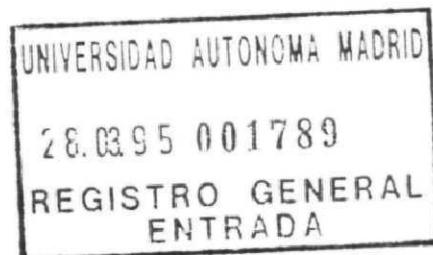
-5-  
TD  
355

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE MADRID

FACULTAD DE DERECHO

Departamento de Derecho Público y Filosofía Jurídica

Area de Derecho Constitucional



**LA NATURALEZA DEL ESTATUTO DE AUTONOMIA Y SU POSICION EN EL  
ORDENAMIENTO JURIDICO**

(TOMO I)

Tesis Doctoral que presenta D. César AGUADO RENEDO, efectuada bajo la dirección del Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid, D. MANUEL ARAGON REYES, para la colación del grado académico de Doctor.

Madrid, marzo de 1995.

R.O. 88.067



## INDICE

|  |    |
|--|----|
| Abreviaturas utilizadas . . . . .  | 1  |
| I. INTRODUCCION . . . . .  | 3  |
| 1. Algunas razones para el estudio del Estatuto de Autonomía.<br>En particular, el principio dispositivo y su virtualidad actual<br>en relación con la estructura territorial del Estado . . . . . | 3  |
| 2. Breve referencia a la metodología . . . . .   | 32 |
| 3. Los fines del estudio . . . . .   | 35 |
| II. INEXISTENCIA DE UNA CATEGORIA NORMATIVA<br>ESTATUTARIA . . . . .   | 38 |
| III. PRECEDENTES DEL ESTATUTO DE AUTONOMIA . . . . .   | 50 |
| 1. De la conformación de España como Estado a la República<br>federal . . . . .  | 50 |
| 2. El Proyecto constitucional de 1873 . . . . .  | 55 |
| 3. Restauración y descentralización: las "Constituciones<br>autonómicas" de Cuba y Puerto Rico . . . . .   | 58 |
| 4. La descentralización en el primer tercio del presente siglo . . . . .   | 65 |
| 5. La Constitución de 1931 . . . . .   | 69 |
| 6. El régimen franquista y el uso de algunos términos . . . . .  | 82 |
| 7. Conclusión sobre la influencia de las vicisitudes históricas<br>de la descentralización en la configuración constitucional<br>actual . . . . .  | 84 |



|  |            |
|--|------------|
| <b>IV. ESTATUTOS DE AUTONOMIA EN EL DERECHO COMPARADO</b>  | <b>88</b>  |
| <b>IV.1. Los Estatutos de las Regiones italianas.</b>  | <b>90</b>  |
| a) Introducción  | 90         |
| b) Los estatutos especiales de las regiones italianas  | 94         |
| c) Los estatutos ordinarios:   | 107        |
| i) El procedimiento de elaboración y aprobación de los Estatutos: la «armonía con las leyes de la República» | 107        |
| ii) Las reformas estatutarias  | 118        |
| iii) Contenido de los Estatutos  | 123        |
| iv) Naturaleza   | 131        |
| v) Posición en el ordenamiento   | 144        |
| <b>IV.2. Los Estatutos en Portugal</b>   | <b>154</b> |
| a) Tratamiento constitucional de la autonomía regional   | 154        |
| b) El estatuto regional en el ordenamiento portugués   | 161        |
| i) Procedimiento:  | 161        |
| a') iniciativa   | 161        |
| b') tramitación  | 163        |
| c') aprobación.  | 166        |
| ii) La reforma de los estatutos regionales   | 168        |
| iii) Naturaleza del estatuto regional en el sistema portugués y posición en el ordenamiento.                 | 169        |
| iv) El contenido de los estatutos  | 176        |

|  |     |
|--|-----|
| <b>IV.3. Comunidades y regiones en Bélgica</b> . . . . .                                   | 182 |
| a) Organos . . . . .   | 188 |
| b) Competencias . . . . .  | 192 |
| c) Fuentes. Análisis particular de <i>les ordonnances</i> de<br>Bruselas-Capital . . . . . | 205 |

## **V. LOS ASPECTOS FORMALES DEL ESTATUTO DE AUTONOMIA EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL . . . . . 218**

### **V.A) La iniciativa del proceso para acceder a la autonomía 218**

|  |     |
|--|-----|
| 1. Introducción. Los requisitos exigidos por el<br>art. 143.1 CE . . . . .     | 218 |
| 2. La iniciativa para acceder a la autonomía según el<br>art. 143 CE . . . . . | 227 |
| 3. La iniciativa en el proceso según el art. 151.1 . . . . .                   | 236 |
| 4. Casos particulares . . . . .  | 241 |
| a) El artículo 144.a) . . . . .  | 242 |
| b) La Disposición Transitoria 5ª . . . . .                                     | 243 |
| c) i) La Disposición Transitoria 4ª . . . . .                                  | 245 |
| ii) La Disposición Adicional 1ª . . . . .                                      | 250 |

### **V.B) Los distintos modos de creación de los Estatutos de Autonomía . . . . . 254**

|   |     |
|---|-----|
| 1. La fase de iniciativa de las normas estatutarias . . . . . | 255 |
| a) En los creados de acuerdo con el art. 146 CE . . . . .     | 256 |
| b) En los creados de acuerdo con el art.151.2 CE . . . . .    | 260 |
| c) En los demás supuestos . . . . .                           | 269 |

|   |            |
|---|------------|
| 2. La fase de tramitación y aprobación de las normas estatutarias: el trámite de ratificación como aprobación . . . . . | 274        |
| a) En la vía del art. 146 CE. ¿Distinción entre Estatuto de Autonomía y ley orgánica que lo aprueba? . . . . .          | 274        |
| b) En la vía del art. 151.2 CE . . . . .  | 284        |
| c) En los demás supuestos . . . . .   | 298        |
| 3. Sanción, promulgación y publicación de los Estatutos de Autonomía . . . . .  | 300        |
| <b>V.C) Corolarios procedimentales . . . . .</b>  | <b>307</b> |
| 1. El <i>reconocimiento</i> constitucional de la autonomía a las nacionalidades y regiones. . . . .                     | 307        |
| 2. La diferencia real entre los distintos modos de elaboración de los Estatutos de Autonomía . . . . .                  | 316        |
| 3. La procedencia estatal de los Estatutos de Autonomía . . . . .   | 319        |
| 4. El Estatuto de Autonomía como especialidad de la ley orgánica . . . . .  | 328        |
| <b>VI. EL CONTENIDO DEL ESTATUTO DE AUTONOMIA . . . . .</b>   | <b>330</b> |
| <b>VI.A) Introducción . . . . .</b>   | <b>330</b> |
| 1. Concepto de «norma institucional básica» aquí utilizado . . . . .  | 330        |
| 2. Contenido <i>obligatorio</i> de los Estatutos de Autonomía . . . . .   | 331        |
| <b>VI.B) Alcance de las diversas reservas estatutarias establecidas en el art. 147.2 CE . . . . .</b>                   | <b>333</b> |
| 1. Tipos de reserva aquí utilizados . . . . .   | 333        |

|   |     |
|---|-----|
| 2. La delimitación del territorio de la Comunidad . . . . .   | 335 |
| a) La CA como ente territorial: significación del territorio . . . . .  | 335 |
| b) El territorio como límite a los efectos normativos . . . . .   | 337 |
| c) Tipo de reserva estatutaria del territorio comunitario . . . . .   | 340 |
| i) Los enclaves territoriales y la STC 99/86 . . . . .  | 340 |
| ii) El art. 144.c) CE en la STC 100/84 . . . . .  | 342 |
| 3. La organización institucional . . . . .  | 345 |
| a) La organización institucional como reserva relativa y como reserva absoluta . . . . .  | 345 |
| b) La vinculatoriedad de la organización institucional establecida en la CE . . . . .   | 346 |
| c) La reserva de organización institucional y las CCAA de acceso lento a la autonomía . . . . .   | 348 |
| d) La reserva de las relaciones institucionales autonómicas: la capacidad de disolución de las Asambleas por el Presidente de la Comunidad . . . . .  | 353 |
| e) La Administración autonómica como objeto de la reserva . . . . .   | 360 |
| 4. La sede de las instituciones autónomas propias . . . . .   | 363 |
| 5. La determinación de las competencias asumidas . . . . .  | 364 |
| a) Sobre el concepto de competencia . . . . .   | 365 |
| b) La determinación de las competencias asumidas como reserva relativa y como reserva absoluta . . . . .  | 369 |
| c) La extralimitación estatutaria en la asunción de competencias: cláusulas estatutarias que enervan dicha asunción; distinción entre contenido "extra" y contenido exorbitante: remisión . . . . . | 375 |

|  |            |
|--|------------|
| <b>VI.C) El Estatuto como norma reguladora de las fuentes de producción del derecho de la Comunidad Autónoma</b>   | <b>380</b> |
| 1. Introducción  | 380        |
| 2. Los Decretos-leyes  | 387        |
| 3. Los decretos legislativos   | 393        |
| 4. Leyes de desarrollo básico del Estatuto   | 410        |
| <b>VI.D) La inclusión de contenidos no previstos en virtud del art. 147.2 CE</b>   | <b>421</b> |
| <b>1. En general</b>   | <b>421</b> |
| a) Otros posibles contenidos estatutarios según la CE; diferencia entre contenido mínimo y contenido reservado   | 421        |
| b) La posibilidad de incluir contenidos impropios: la universalidad de fines como característica atribuida a los entes territoriales...  | 424        |
| c) ... y el carácter del Estatuto como «norma institucional básica»  | 427        |
| d) La regla de la gestión de los respectivos intereses   | 429        |
| e) Implicaciones prácticas de la teoría expuesta: su observancia general en las regulaciones estatutarias actuales; materias que exceden del contenido mínimo, pero que son propias del Estatuto | 435        |
| <b>2. En particular:</b>   |            |
| <i>1º/ normas programáticas</i>  | 440        |
| a) Referencia al «status quaestionis» acerca de las normas programáticas constitucionales  | 441        |
| i) Inexistencia de una designación común en nuestro sistema: concepto aquí adoptado.   | 442        |

|   |     |
|---|-----|
| ii) Discrepancia doctrinal respecto a su<br>conveniencia. La jurisprudencia<br>constitucional . . . . .   | 444 |
| b) Las normas programáticas en los Estatutos . . . . .  | 449 |
| i) Presencia generalizada de normas programáticas<br>en los Estatutos foráneos y propios . . . . .  | 449 |
| ii) El carácter de «norma institucional básica»<br>de los Estatutos de Autonomía y sus<br>consecuencias en lo que concierne a las<br>normas programáticas . . . . . | 450 |
| iii) Tipos de normas programáticas: presencia de<br>los mismos en los Estatutos . . . . .   | 453 |
| iv) Vinculatoriedad y significación de las normas<br>programáticas . . . . .  | 455 |
| 2º/ y derechos. . . . .   | 463 |
| a) Garantías constitucionales de los derechos:<br>preceptos-límite a la inserción de derechos en<br>los Estatutos de Autonomía . . . . .                            | 464 |
| i) El artículo 81.1 . . . . .   | 466 |
| ii) El artículo 149.1.1ª . . . . .  | 467 |
| iii) El artículo 139.1 . . . . .  | 470 |
| b) El tratamiento de los derechos en los Estatutos<br>de Autonomía . . . . .  | 472 |
| i) La lengua: . . . . .   | 474 |
| a') en la Constitución. . . . .   | 474 |
| b') en los Estatutos de Autonomía: . . . . .  | 475 |
| - como derecho . . . . .  | 475 |
| - como título competencial . . . . .  | 479 |

|   |            |
|---|------------|
| ii) Derechos de carácter político: . . . . .  | 482        |
| a') derecho al sufragio . . . . .   | 482        |
| b') derecho a la iniciativa legislativa<br>popular . . . . .  | 485        |
| c) Conclusión . . . . .   | 487        |
| <b>VI.E) Corolarios materiales . . . . .</b>  | <b>492</b> |
| 1. Contenidos posibles del Estatuto por su relación con<br>la Constitución . . . . .  | 492        |
| a) Contenido constitucional obligatorio . . . . .   | 493        |
| b) Contenido constitucional facultativo . . . . .   | 495        |
| c) Contenido no constitucional . . . . .  | 496        |
| 2. Margen de intervención de las Cortes Generales<br>en el contenido mínimo del Estatuto de Autonomía . . . .   | 504        |
| <b>VII. LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMIA . . . . .</b>  | <b>508</b> |
| <b>VII.A) "Teoría general" de la reforma estatutaria . . . . .</b>  | <b>508</b> |
| 1. Significación de la posibilidad de que el<br>Estatuto de Autonomía pueda autorregular su<br>procedimiento de reforma . . . . .   | 510        |
| 2. El procedimiento de reforma del Estatuto de Autonomía<br>como contenido obligatorio o facultativo del mismo:<br>el principio <i>contrarius actus</i> ante la ausencia de<br>regulación . . . . . | 515        |
| 3. Funciones que desempeña el procedimiento de<br>reforma estatutario . . . . .   | 522        |
| a) Función de adecuación a las nuevas<br>circunstancias . . . . .   | 522        |

|   |            |
|---|------------|
| b) Función garantista . . . . .   | 523        |
| i) La hipótesis de la hiperflexibilidad estatutaria . . . . .   | 526        |
| ii) La hipótesis de la hiperrrigidez . . . . .  | 528        |
| c) El control como finalidad del procedimiento de reforma estatutario . . . . .   | 530        |
| 4. La existencia de dos preceptos constitucionales de reforma para una norma de tipo único . . . . .  | 535        |
| <b>VII.B) Análisis concreto de los procedimientos de reforma estatutaria . . . . .</b>  | <b>541</b> |
| 1. Procedimiento de reforma común o general . . . . .   | 542        |
| a) Propuesta de iniciativa (en particular la propuesta de iniciativa de las Cortes Generales) e iniciativa: significación de ésta . . . . . | 542        |
| b) Tramitación y aprobación de la iniciativa en la Asamblea de la Comunidad Autónoma . . . . .  | 547        |
| c) Tramitación en las Cortes Generales. El margen de intervención de éstas en la reforma según la actual regulación parlamentaria . . . . . | 551        |
| i) Procedimiento ordinario . . . . .  | 555        |
| a') En general . . . . .  | 555        |
| b') Excepciones estatutarias a la regulación del procedimiento general de reforma en el supuesto ordinario . . . . .                        | 557        |
| - El Estatuto de la Comunidad Valenciana . . . . .  | 557        |
| - La LORARFNa. . . . .  | 559        |
| c') Supuestos particulares sobre el procedimiento de reforma común: la ampliación de competencias . . . . .                                 | 560        |



|  |     |
|--|-----|
| ii) Procedimiento de reforma de los Estatutos elaborados conforme a lo previsto en el art. 151.2 CE: significación del referéndum y análisis del mismo . . . . . | 562 |
| a') La reforma de la organización de los poderes que no afecte a las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas . . . . .                            | 569 |
| iii) Supuestos especiales de reforma . . . . .   | 581 |
| a') El supuesto contemplado en el art. 47.3 EAPV: los problemas que plantea su regulación estatutaria y su regulación parlamentaria. . . . .                     | 581 |
| b') La fusión de Comunidades . . . . .   | 585 |
| 2. Otras alteraciones estatutarias . . . . .   | 585 |
| a) Los impuestos cedidos y el fenómeno de la "desestatutización" . . . . .   | 586 |
| b) El régimen económico-fiscal de Canarias . . . . .   | 589 |
| c) Alteraciones territoriales de las Comunidades Autónomas . . . . .   | 591 |
| i) La Disposición Adicional Primera del Estatuto de Andalucía . . . . .  | 591 |
| ii) La Disposición Transitoria 8ª del Estatuto de Castilla y León . . . . .  | 593 |
| iii) Los distintos supuestos de los enclaves territoriales . . . . .   | 595 |
| 3. El supuesto excepcional del art. 47.2 EAPV: su dudosa constitucionalidad . . . . .  | 602 |
| VII.C) Fracaso de la reforma . . . . .   | 604 |
| VII.D) Corolarios sobre la reforma estatutaria . . . . .   | 605 |

**VIII. LA POSICION DEL ESTATUTO DE AUTONOMIA  
EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO . . . . . 612**

**VIII.A) Estatuto y Constitución . . . . . 612**

**VIII.B) Estatuto y resto de las leyes estatales . . . . . 622**

1. Introducción: referencia a los principios para la  
resolución de antinomias . . . . . 622
2. Cuestiones terminológicas como premisa del  
razonamiento: distinción entre principio de  
competencia y principio de separación . . . . . 628
3. Estatuto de Autonomía y principios de separación y  
de competencia . . . . . 632
4. La determinación de la posición del Estatuto en  
relación con el resto de las normas del subsistema  
estatal . . . . . 636
  - a) Crítica a las razones en las que habitualmente  
se basa su jerarquía superior sobre el resto de  
las leyes estatales . . . . . 636
  - b) Análisis del principio jerarquía y aplicación al  
Estatuto de Autonomía . . . . . 643
  - c) ¿Relación de reserva entre Estatuto y resto de  
las leyes estatales? . . . . . 647
  - d) La relación entre el Estatuto y las restantes  
leyes estatales como de competencia . . . . . 651
  - e) Los diferentes efectos de las distintas  
concepciones sobre el criterio de relación entre  
el Estatuto de Autonomía y las demás leyes  
estatales: jerarquía, reserva y competencia.  
Virtualidad de ésta última. . . . . 655
5. Consecuencia necesaria de la relación competencial  
entre Estatutos y leyes: concepto material de  
Estatuto; su confirmación en caso de relación  
conflictual entre normas estatutarias  
(la STC 99/86) . . . . . 663

|  |     |
|--|-----|
| <b>VIII.C) Estatuto y ley autonómica</b> . . . . .   | 670 |
| 1. Características de la ley autonómica comunes al resto de leyes . . . . .  | 670 |
| 2. Peculiaridades de la ley autonómica . . . . .   | 672 |
| a) La vinculación a otras leyes . . . . .  | 673 |
| i) Al Estatuto de Autonomía . . . . .  | 673 |
| ii) A otras normas estatales: . . . . .  | 675 |
| a') A las leyes del art. 150 CE . . . . .  | 675 |
| b') A las leyes "competenciales" . . . . .   | 676 |
| c') A la legislación básica . . . . .  | 677 |
| b) Las leyes autonómicas y su control jurisdiccional ordinario: referencia a la cláusula de prevalencia . . . . .  | 678 |
| 3. Igualdad de rango y desigualdad de fuerza de la ley autonómica . . . . .  | 681 |
| 4. La relación de la ley autonómica con el Estatuto . . . . .  | 685 |
| a) Las dificultades que plantea una relación jerárquica típica: denominación normativa, principio democrático, principio de autonomía, causa material y parámetro de control . . . . . | 685 |
| b) La relación dual del Estatuto con la ley autonómica: en su carácter de fuente sobre la producción y en su carácter de fuente material . . . . .                                     | 697 |
| <b>CONCLUSIONES</b> . . . . .  | 703 |
| <b>Bibliografía utilizada</b> . . . . .  | 734 |

## ABREVIATURAS UTILIZADAS

- A.D.C.P.: Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario.  
B.O.C.G.: Boletín Oficial de las Cortes Generales.  
CA: Comunidad Autónoma.  
CB: Constitución Belga.  
CC: Código Civil.  
C. cost.: *Corte costituzionale*.  
C. d'a: Corte de arbitraje belga.  
CE: Constitución española.  
CI: Constitución italiana.  
CRP: Constitución de la República portuguesa.  
D.A.: Disposición Adicional.  
D.A.: Documentación Administrativa.  
D. e S.: *Diritto e Società*.  
d.p.R.: decreto del Presidente de la República italiana.  
D.T.: Disposición Transitoria.  
EA: Estatuto de Autonomía.  
EAA: Estatuto de Autonomía para Andalucía.  
EAAra: Estatuto de Autonomía de Aragón.  
EAAst.: Estatuto de Autonomía para Asturias.  
EAC: Estatuto de Autonomía de Cataluña.  
EACana.: Estatuto de Autonomía de Canarias.  
EACant.: Estatuto de Autonomía para Cantabria.  
EACL: Estatuto de Autonomía de Castilla y León.  
EACLM: Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.  
EACM: Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.  
EACV: Estatuto de Autonomía de la Comunidad valenciana.  
EAE: Estatuto de Autonomía de Extremadura.  
EAG: Estatuto de Autonomía para Galicia.  
EAIB: Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares.  
EALR: Estatuto de Autonomía de la Rioja.  
EAPV: Estatuto de Autonomía del País Vasco.  
EARM: Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia.  
f.: fundamento jurídico.  
G.C.: *Giurisprudenza Costituzionale*.  
J.T.: *Journal des Tribunaux*.  
L.F.B.: Ley Fundamental de Bonn.  
L.O.: Ley Orgánica.  
L.O.A.P.A.: Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico.  
L.O.P.J.: Ley Orgánica del Poder Judicial.  
LORARFNa.: Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.  
L.O.R.D.M.R.: Ley Orgánica de las Distintas Modalidades del Referéndum.  
L.O.R.E.G.: Ley Orgánica del Régimen Electoral General.  
LOTRACA: Ley Orgánica de Transferencias complementarias a Canarias.

LOTRAVA: Ley Orgánica de Transferencia a la Comunidad Valenciana de competencias en materia de titularidad estatal.  
 L.R.J.A.P: Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.  
 n.: nota a pie de página.  
 N.S.P.S.: Norma Supletoria de la Presidencia del Senado.  
 p.: página.  
 par.: parágrafo.  
 P. d. D.: *Politica del Diritto*.  
 Q.R.: *Quaderni Regionali*.  
 R.A.P.: Revista de Administración Pública.  
 RC: Reglamento del Congreso de los Diputados.  
 R.C.G.: Revista de las Cortes Generales.  
 R.D.P.: Revista de Derecho Político (UNED).  
 R. Dr. P.: *Revue de Droit Public*.  
 R.E.A.L.A  
 .: Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica.  
 R.E.D.A.: Revista Española de Derecho Administrativo.  
 R.E.D.C.: Revista Española de Derecho Constitucional.  
 R.E.P.: Revista de Estudios Políticos.  
 R.E.V.L.A.: Revista de Estudios de la Vida Local y Autonómica.  
 Rev. del C.E.C.: Revista del Centro de Estudios Constitucionales.  
 Rev. F.D. de la Univ. Compl.: Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense.  
 R.J.C: Revista Jurídica de Cataluña.  
 R.P.C.D.: Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados.  
 R.T.D.P.: *Rivista Trimestrale di Diritto Publico*.  
 R.T.D.P.C.: *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*.  
 S.: Sentencia.  
 TC: Tribunal Constitucional.  
 TCP: Tribunal Constitucional Portugués.

## I. INTRODUCCION.

### **1. Algunas razones para el estudio del Estatuto de Autonomía. En particular, el principio dispositivo y su virtualidad actual en relación con la estructura territorial del Estado.**

Son varias las razones que llevan a hacer objeto de un estudio monográfico la norma específicamente designada como "Estatuto de Autonomía". No sería una razón menor la meramente histórica, por más que se refiera a una historia reciente, pues reciente es el sistema del que actualmente disponemos: el estudio de esta norma, capital en nuestro actual ordenamiento, y en concreto el análisis de su procedimiento de elaboración, puede permitir explicar muchas de las peculiaridades que configuran nuestro sistema en general y, dentro de él, las autonomías territoriales en particular y, aun singularmente, algunos fenómenos jurídicos extraños en este mismo ámbito<sup>1</sup>.

Pero la razón principal puede cifrarse, sencillamente, en su importancia: a ningún jurista, y menos aún a ningún operador de Derecho público, se le escapa que, después de la Constitución, es el Estatuto de Autonomía (en adelante, normalmente, EA) la norma más

---

<sup>1</sup> En tal sentido, se han convertido ya en cita obligada cuando se estudian los orígenes de las CCAA y, por ende, el de sus Estatutos, los términos en que se expresara el recientemente fallecido profesor TOMAS VILLARROYA: "El Derecho se ha sacrificado continuamente a las exigencias políticas; los medios expeditivos se han utilizado, con demasiada frecuencia, para superar las dificultades normativas; a veces, la violación del texto constitucional ha sido tan tosca y retorcida que quizás habría sido más cómodo y menos estridente conceder o imponer por Real Orden determinadas autonomías" ("Proceso autonómico y observancia de la Constitución", *R.E.D.C.*, núm. 15, 1985, p. 25).



relevante en nuestro ordenamiento. Porque no es ya que desarrolle lo que aquélla determina en lo que a descentralización política territorial se refiere (la función de "desarrollarla", que quizá no es el término más apropiado, pero que resulta expresivo y ha sido convencional y extensamente aceptado, corresponde al resto de las normas estatales -no propiamente a las internacionales que, evidentemente, no han sido concebidas con el propósito de desarrollar Constituciones internas, aunque, *de facto*, acaben haciéndolo por la remisión a ellas que los mismos textos constitucionales hacen, así como por su integración en el derecho interno-) sino, y he aquí la razón de su trascendencia, que **la complementa**<sup>2</sup>. De ahí que se haya dicho de él, y citamos *in crescendo*, que alguna de sus características lo "aproxima a la Constitución y lo diferencia de la ley"<sup>3</sup>, o que posee una "naturaleza paraconstitucional"<sup>4</sup>, o que es una norma "a manera de «constitución»"<sup>5</sup>, o que es "como una «pequeña constitución»"<sup>6</sup>, o que "cabría considerarlo como una fuente del derecho de carácter constitucional, aunque derivada de la Constitución misma", esto es, "una norma constitucional derivada"<sup>7</sup>, o que "desde un punto de vista funcional... el Estatuto de Autonomía es la Constitución de la Comunidad Autónoma"<sup>8</sup>, o que es "una especie de *segunda Constitución*"<sup>9</sup>

---

<sup>2</sup> Como dice ARAGON REYES, M., "La iniciativa de las Cortes Generales en la reforma de los Estatutos de Autonomía", *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, 1990, núm. 2, p. 43.

<sup>3</sup> Por el mismo ARAGON REYES, Ob. cit., p. 41.

<sup>4</sup> Por SANTAOLALLA LOPEZ, F., al intitular uno de sus trabajos "Los Estatutos de Autonomía y su naturaleza paraconstitucional", en *Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, I.E.F., Madrid, 1984; en realidad afirma que el EA es «constitución», "... pero «constitución» no en el sentido jurídico-político que suele darse a este término, sino en el semántico de suponer la base sobre la que se constituye ese ordenamiento jurídico" (p. 2957).

<sup>5</sup> GUAITA MARTORELL, A., "Dualidad de Estatutos Autonómicos en la Constitución Española", en *La Constitución española y las fuentes del derecho*, I.E.F., Madrid, 1979, p. 1205.

<sup>6</sup> DIEZ PICAZO, L. "Constitución y Fuentes del Derecho", en *La Constitución española y las fuentes del derecho*, cit., p. 660.

<sup>7</sup> AJA, E., en E. Albertí e.a., *Manual de Dret Públic de Catalunya*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1992, p. 117.

<sup>8</sup> PEREZ ROYO, J., *Las fuentes del derecho*, Tecnos, Madrid, 1985, 2ª ed., p. 132.

o que tiene una "naturaleza material y formalmente constitucional", que parte de su contenido lo posee por lo que "el Estatuto tiene de Constitución propia" o que, junto con la Constitución, conforman "la «Constitución total»"<sup>10</sup> o, en fin, directamente y sin más, que el Estatuto es "Constitución de la Comunidad Autónoma"<sup>11</sup>. La importancia del Estatuto resulta más palmaria aún si se advierte que toda actividad que realice cualquier persona física o jurídica, ya sea pública o privada en este segundo caso, ha de tener lugar por fuerza en un espacio que corresponda a un ente territorial intermedio<sup>12</sup>, que la Constitución denomina Comunidad Autónoma (en lo sucesivo, de forma habitual, CA), regido por un Estatuto que, con toda probabilidad, afectará jurídicamente su actividad, siquiera sea de modo indirecto, en virtud de la regulación que le desarrolle.

---

<sup>9</sup> ARIÑO ORTIZ, G., "El Estado de las Autonomías: realidad política, interpretación jurídica (Contribución a un enigma jurídico-estatal)", VVAA, *La España de las Autonomías, pasado, presente, futuro*, II, Espasa-Calpe, Madrid, 1981, p. 32, subrayado del autor.

<sup>10</sup> RUBIO LLORENTE, F., "El bloque de constitucionalidad", *R.E.D.C.*, núm. 27, 1989, pp. 26 y 27, si bien en un trabajo anterior ha especificado claramente que "... los Estatutos de Autonomía... no son Constituciones en cuanto que no emanan exclusivamente de la voluntad de la Comunidad Autónoma..." ("El procedimiento legislativo en España. El lugar de la ley entre las fuentes del derecho", *R.E.D.C.*, núm. 16, 1986, p. 101). Tras haber sido redactado buena parte de este trabajo, la mayoría de los artículos y trabajos escritos por el profesor RUBIO LLORENTE han aparecido reunidos en el libro intitulado *La forma del poder. (Estudios sobre la Constitución)*, publicado por el Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993. Las citas están recogidas de las publicaciones originarias, por lo que normalmente seguirán siendo efectuadas por éstas, sin perjuicio de que en alguna ocasión también hagamos uso de la obra recopilatoria.

<sup>11</sup> LEGUINA VILLA, J., "Las Comunidades Autónomas", en *La Constitución Española. Estudio sistemático dirigido por los profesores A. Predieri y E. García de Enterría*, Cívitas, Madrid, 1981, 2ª ed., p. 791, después incorporado a la recopilación del autor aparecida bajo el título *Escritos sobre autonomías territoriales*, Tecnos, Madrid, 1984.

<sup>12</sup> En adelante utilizaremos esta expresión de "ente territorial intermedio" o alguna otra similar -"unidad territorial intermedia", p. ej.- para referirnos a las Comunidades Autónomas o a sus equivalentes en otros Estados compuestos. Tales expresiones no serán empleadas aquí con ningún sentido técnico, sino con el meramente descriptivo de un determinado tipo de entes cuyo espacio territorial es menor que el de la forma jurídica territorial superior (Estado o Federación) y mayor que el de las inferiores (entes locales: provincias, municipios, etc.), y que reciben denominaciones diversas según el sistema de que se trate (Comunidades Autónomas en nuestro caso; Regiones, Cantones, Países -*Länder*-, Estados o Provincias, en otros).



Aun siendo, pues, tan importante esta norma, lo cierto es que no ha suscitado un interés doctrinal específico, de forma que su tratamiento se lleva a cabo en los manuales de derecho autonómico y en las partes dedicadas a las fuentes del derecho dentro de los manuales generales o en las monografías o artículos, otorgándole una especial significación frente al resto de los respectivos contenidos de estos estudios, como no podía ser menos, pero son más bien escasos los artículos sobre la norma estatutaria autonómica y, hasta donde nosotros sabemos, no hay monografía *ad hoc* que le haya sido dedicada. Con todo, ello no sería excesivamente extraño si la razón de que fuese así se debiera a que la figura es clara, a que no presenta problemas y a que hay unanimidad o acuerdo generalizado en lo que la misma supone, en sus efectos, en su posición y en su naturaleza, por más que fuera insólito que hubiera generalizado acuerdo sobre norma tan relevante, cuando la experiencia demuestra que una mera instrucción o una circular pueden ser objeto de polémica<sup>13</sup>.

La verdad, sin embargo, es que existe una notable indefinición de esta figura, y que ni la doctrina ni la jurisprudencia constitucional parecen operar con ella como lo hacen con otros tipos normativos. Puede entenderse que hay acuerdo en lo que es una Constitución o, con los matices que se quiera, en lo que es una ley. Pero deja de haber acuerdo cuando el objeto de referencia son determinados tipos de normas o, en su caso, algunos aspectos de las mismas. Pues bien, en el caso de los EEAA, más propiamente que acuerdo o desacuerdo sucede, a nuestro modesto parecer, que no se sabe a ciencia cierta de qué tipo de norma se trata. Salvo inadvertencia por nuestra parte, en los autores y en la jurisprudencia constitucional que hemos consultado no hay una definición expresa de lo que es 'Estatuto de Autonomía', de modo similar, por poner algún ejemplo, a como GARCIA DE ENTERRIA define lo que es ley<sup>14</sup> o a como RUBIO LLORENTE define lo que es Constitución<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> V. como ejemplos de esto último, ARAGON REYES, M., "Las fuentes de la contratación bancaria. En particular el problema de los estatutos de los bancos y de las circulares del Banco de España", *R.E.D.C.*, núm. 35, 1992, pp. 41 y ss., o el punto II.6 del reciente artículo de PALADIN, L., "Saggio sulle fonti del diritto italiano: le problematiche della definizione e dell'individuazione", *Quaderni Costituzionali*, núm. 2, 1993, pp. 244 y ss.

<sup>14</sup> Como es de sobra conocido, E. GARCIA DE ENTERRIA adopta un criterio formal del ley y la define como "el acto publicado como tal Ley en los *Boletines Oficiales del Estado* y de las Comunidades Autónomas, que expresa un mandato normativo de los órganos que

Cuando en los manuales o cursos de derecho constitucional o administrativo, en los tratados de derecho autonómico o en los artículos monográficos, tratan sus autores de definir lo que es un Estatuto de Autonomía, o de referirse a su naturaleza o carácter, es común que aludan a varias cosas, y en particular a sus aspectos material y formal por separado; esto es, describen, más que definen, lo que es el Estatuto de Autonomía<sup>16</sup>. Como es obvio, no se trata de buscar una definición del EA por el prurito de la brevedad cuando la doctrina haya de referirse a ese tipo de norma; ni siquiera por el prurito de la exactitud. Antes bien, de lo que se trata es de acercarse a su esencia más y mejor de lo que suponen las descripciones de alguno o de varios de sus aspectos.

Si esto sucede con la doctrina, no se está ante un supuesto muy distinto con la jurisprudencia constitucional, aunque en este caso como consecuencia del principio rogatorio que la preside, pues no han sido precisamente muchas las ocasiones en que se ha solicitado una intervención suya que tuviera por objeto la esencia o la naturaleza de la norma estatutaria (cuestiones distintas, claro está, de la parte más relevante de su contenido en la práctica, que

---

tienen constitucionalmente atribuido el poder legislativo superior" (*Curso de Derecho Administrativo*, I, Cívitas, Madrid, 4ª ed., reimpresión revisada, 1986, p. 137).

<sup>15</sup> En términos que, pese al poco tiempo transcurrido desde que se imprimieran, han devenido ya en clásicos: "Por Constitución entendemos aquí y entiende hoy la mejor doctrina un modo de ordenación de la vida social en el que la titularidad de la soberanía corresponde a las generaciones vivas y en el que, por consiguiente, las relaciones entre gobernantes y gobernados están reguladas de tal modo que estos disponen de unos ámbitos reales de libertad que les permiten el control efectivo de los titulares ocasionales del poder" (RUBIO LLORENTE, F., "La Constitución como fuente del Derecho", en *La Constitución española y las fuentes del derecho*, cit., p. 61).

<sup>16</sup> En realidad es una de las manifestaciones de un fenómeno generalizado, referido a nuestro Estado considerado desde la perspectiva territorial, pues hay una "«conciencia de indefinición del modelo autonómico»", como advierte G. TRUJILLO, frente a lo cual es necesario "intentar un calificación rigurosa de la «forma territorial» explícita e implícitamente conformada por la Constitución con el fin de profundizar en la naturaleza del Estado autonómico, algo cada vez más necesario no ya por académicas razones taxonómicas (por lo demás, legítimas), sino muy especialmente por razones político-institucionales de clarificación de los límites a los que han de ajustarse iniciativas o propuestas..." ("Consideraciones sobre la identidad constitucional del Estado autonómico", VVAA, *Organización territorial del Estado*, Ediciones Universidad de Salamanca, 1993, p. 125).

son las competencias, motivo de constante apelación al Tribunal Constitucional -en adelante, de modo usual, TC-).

Las dos razones apuntadas (clarificar la historia reciente de nuestro nuevo y peculiar sistema, y analizar la norma sin duda más importante tras la Constitución) serían de por sí más que suficientes para emplear un tiempo sin duda largo y unas cuantas resmas de papel en su estudio. Pero aún encontramos una razón más, posiblemente no tan relevante como las anteriores en estos momentos, pero que, a nuestro juicio, pudiera sobrepasarlas en un futuro quizá ahora preferiblemente lejano y, en todo caso, de un interés teórico extraordinario: nos referimos a su posible nueva utilización en ocasiones venideras. Esta nueva razón requiere, como fácilmente se comprende, de una explicación más profunda, que enlaza de forma directa con uno de los principios (el principal, sin duda) sobre los que la CE dibuja la estructura territorial del Estado. Nos referimos, como se habrá podido adivinar ya, al principio de voluntariedad o principio dispositivo, sobre el que parece más que oportuno entrar de lleno en su análisis para comprender la afirmación antes hecha de que existe una razón más que abunda en la conveniencia (mejor, en la necesidad) del estudio del EA como norma.

### **El principio dispositivo y su virtualidad actual en relación con la estructura territorial del Estado.**

Como resulta evidente tras una primera lectura de la Constitución (en adelante, por lo general CE), en ella está consagrado con una amplitud extraordinaria el principio de voluntariedad o también llamado principio dispositivo, hasta el punto de que, como dice I. DE OTTO, "es, sin duda alguna la característica más destacada de la Constitución Española"<sup>17</sup>. En virtud del mismo, y expuesto de modo resumido, pueden:

- formarse tantas CCAA como territorios (en principio con unas determinadas características) lo pretendan, puesto que, contra lo que sucede en las Constituciones de los Estados descentralizados, la nuestra no configura mapa territorial alguno.

---

<sup>17</sup> DE OTTO, I., *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1987, p. 256.

- organizarse esas CCAA del modo que estimen más conveniente, pues, excepto para algunas de ellas, tampoco viene predeterminada por la CE esa organización.

- asumir esas mismas CCAA las competencias que estimen oportunas, pues, una vez más, tampoco obliga la CE a que dispongan de unas u otras en concreto<sup>18</sup>.

Si se analizan mínimamente las consecuencias derivadas de estas tres afirmaciones que conlleva el principio dispositivo, no se puede sino convenir con RUBIO LLORENTE en que el contenido constitucional referido a la ordenación territorial el Estado, en realidad "no es sistema, sino historia"<sup>19</sup>.

El conjunto de estos efectos es lo que con frecuencia se ha designado como **ambigüedad** del Tít. VIII de la Constitución, en sentido peyorativo, por las disfuncionalidades a que podía dar lugar en el sistema global, si bien, como apuntó en su día M. ARAGON, tal característica "ni resultaba tan exótica en Derecho comparado ni tenía porqué conducir necesariamente a consecuencias disfuncionales"<sup>20</sup>. La verdadera cuestión estriba en este sentido, en cómo se interpreten y se apliquen los preceptos constitucionales

---

<sup>18</sup> Los efectos del principio dispositivo pueden verse con algo más de detalle en MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las Comunidades autónomas*, 1, Cívitas, Madrid, 1982, pp. 139 y ss. y en GARCIA ROCA, J., "El principio de voluntariedad autonómica: teoría y realidad constitucional", *R.D.P.*, núm. 21, 1984, pp. 115-7.

<sup>19</sup> "...«kein System... sondern Geschichte»...": RUBIO LLORENTE, F., *Deutsch-Spanisches Verfassungsrechts-Kolloquium vom 18-20. Juni 1980 in Berlin* (A. Randelzhofer, comp.), Berlín, 1982, p. 173.

<sup>20</sup> ARAGON REYES, "La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las autonomías territoriales", *R.V.A.P.*, núm. 10, I, 1984, p. 36: se está refiriendo en concreto a la indefinición del régimen de los Estados Unidos en sus orígenes, expuesta por ROCHE, quien recuerda que el federalismo "fue una improvisación que sólo posteriormente fue elevada a categoría de teoría política". No está de más recordar también a estos efectos como ilustración, que la Constitución alemana de 1871 permitía una absoluta diversidad de regímenes en los *Länder* (p. ej., la coexistencia de monarquías, repúblicas, etc.), de modo que, como dice I. DE OTTO, "no existía ningún status jurídico-constitucional unitario" (*Estudios sobre Derecho estatal y autonómico*, Cívitas, Madrid, 1986, p. 161).



supuestamente ambigüos que afectan a la estructura territorial estatal<sup>21</sup>.

En todo caso, las consecuencias a que puede dar lugar el principio dispositivo, hacen de éste, sin duda, el principal caracterizador del sistema territorial ideado por el constituyente. Por supuesto que existen en el mismo otros principios -y fundamentales-, pero la diferencia entre nuestro sistema y todos los demás sistemas compuestos o complejos, estriba en que en estos no existe el principio dispositivo o de voluntariedad, mientras que en el nuestro tal principio se convierte en el lógicamente fundamental, puesto que se trata del principio-premisa del resto de los principios que informan el sistema (de solidaridad, de cooperación, etc.), que sin territorios convertidos en autónomos no tendrían objeto.

Pues bien, de las tres posibilidades a las que el principio dispositivo puede dar lugar según hemos expuesto de modo resumido, con ser las dos últimas singularmente relevantes, ahora importa sobre todo la primera porque, en sentido estricto, el efecto de dicho principio dispositivo no se agota en el número indeterminado de CCAA que pueden formarse, sino que alcanza en teoría, por un lado, a que pudieran existir territorios con autonomía y territorios sin ella, esto es, en régimen común<sup>22</sup> -lo que, dicho sea de paso, ha tenido una influencia trascendental en el ámbito orgánico de la CE, en concreto en la configuración del Senado tal y como se refleja en el texto constitucional, puesto que el haber considerado a las CCAA como resultado de un derecho que podía o no ejercerse, impedía basar una Cámara alta en las mismas<sup>23</sup>-; y, por otro, el principio dispositivo alcanza también a la reversibilidad, o al menos al cambio futuro, del proceso autonómico en general o de la autonomía de algunas

---

<sup>21</sup> Con todo, no deja de ser cierto lo que ha apuntado PEREZ ROYO: en relación con el Tít. VIII, el texto constitucional final ha salido 'perdiendo' respecto al del anteproyecto, al contrario de lo que ocurrido con el resto de contenidos, que se vieron mejorados ("Reflexiones sobre la contribución de la jurisprudencia constitucional a la construcción del Estado autonómico", *R.E.P.*, núm. 49, 1986, p. 8).

<sup>22</sup> Como, de hecho, sucede hasta el momento con las ciudades de Ceuta y Melilla, aunque su población, su extensión y, sobre todo, su ubicación, no alteren la homogeneidad del resto del Estado a estos efectos.

<sup>23</sup> Puede verse, al respecto, el análisis de la gestación el art. 69 CE en CACIAGLI, M., "El sistema electoral de las Cortes según los artículos 68 y 69", en Predieri, A. y García de Enterría, E. (dir.), *La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático*, cit., pp. 505 y ss.

Comunidades en particular. En ello ha caído también, no hace mucho, SANTAMARIA PASTOR, quien afirma que esta es "una de las más arduas cuestiones del sistema autonómico que la CE deliberadamente calla,... la **reversibilidad** del mapa de las Comunidades Autónomas: en otros términos, la posibilidad de separación de provincias o territorios integrados en las actuales Comunidades para constituir -solas o con otras provincias también desgajadas- una nueva Comunidad, o bien para retornar a la condición de provincias «de derecho común», no integradas en el mapa autonómico"<sup>24</sup>.

Las hipótesis que guarda dentro de sí el principio dispositivo no las resuelve la CE (antes al contrario, las propicia), sino otro tipo de normas, en concreto un especial tipo de ley orgánica (cuánto tiene de especial lo veremos más adelante), que es la que ocupa nuestro interés, el Estatuto de Autonomía: es éste el que convierte jurídicamente a un territorio en Comunidad Autónoma (en el más prístino sentido del término "convertir"), el que determina su organización y en virtud del que son asumidas las competencias, en la cantidad y calidad deseadas, que la misma podrá ejercer. Es esta traslación, este paso de la CE a las leyes orgánicas "estatutarias" (para distinguirlas de las demás leyes orgánicas) el que llevó a CRUZ VILLALON, de modo brillante y ameno, a afirmar que la CE habría "operado una *desconstitucionalización* de la estructura del Estado", desconstitucionalización que se traducía "en una simple reserva de ley orgánica"<sup>25</sup>, la que el EA requiere para su aprobación, de acuerdo con el art. 81.1 CE.

En efecto, no cabe duda de que del texto constitucional, tal y como está redactado (e incluso, cabría decir, de la misma voluntad del constituyente) se deduce lo que CRUZ VILLALON expuso en su día: el principio de voluntariedad, en los términos que está recogido en la CE, permite *a priori* prácticamente todo, desde un Estado centralizado a un Estado, nunca de nombre federal, pero sí de una descentralización incluso muy superior en

---

<sup>24</sup> SANTAMARIA PASTOR, J.A., Comentario a la Disposición Adicional Segunda, en *Comentarios a la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra*, dirigidos por él mismo, M.A.P., Madrid, 1992, p. 773.

<sup>25</sup> CRUZ VILLALON, P., "La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa", *Rev. F.D. de la Univ. Comp.*, núm. 4, 1982, p. 59, subrayado del propio autor.

algunos casos a la que empíricamente demuestra este último tipo estatal<sup>26</sup>.

La misma CE establece algunos límites a este principio<sup>27</sup> (del más importante daremos cuenta en su momento), pero lo cierto es que tal y como se ha desarrollado el proceso configurador de la estructura territorial del Estado, han sido más decisivos los límites no normativos o extrajurídicos, de modo que la mayor limitación a tal principio no ha resultado de ningún texto legal, sino de un Pacto entre las principales fuerzas políticas de los primeros años del nuevo régimen constitucional<sup>28</sup>.

Efectivamente, la **concreción** del principio dispositivo tuvo lugar mediante los

---

<sup>26</sup> Así lo ha constatado la doctrina, comenzando por GARCIA DE ENTERRIA: "... el marco constitucional se ha ordenado en exceso sobre un principio dispositivo que procede tanto del modelo de la Constitución de 1931, considerado como modelo de legitimidad histórica en la materia, como, de manera especial, de un juicio político sobre la conveniencia de aplazar decisiones gravemente conflictivas en el momento constituyente por las circunstancias singulares y delicadas de nuestra transición política." ("La primacía normativa del Título VIII de la Constitución. Introducción al estudio del art. 149 de la Constitución", *R.E.D.A.*, núm. 33, 1982, p. 289. Citamos por la primera aparición de este trabajo que, junto con otros y como es sabido, se encuentra en la obra recopilatoria del maestro administrativista, *Estudios sobre autonomías territoriales*, Cívitas, Madrid, 1985. En todo caso, aprovechamos la cita para indicar que, los trabajos recogidos en dicha recopilación que aquí más van a interesar, se encuentran en el Cap. VI del Título Segundo del conocido *Curso de Derecho Administrativo*, I, de E. GARCIA DE ENTERRIA y TOMAS-RAMON FERNANDEZ, Capítulo intitulado "El ordenamiento estatal y los ordenamientos regionales: sistema de relaciones", y será por éste por el que citemos habitualmente, en concreto por su Cuarta Edición, Reimpresión revisada, Cívitas, Madrid, 1986). J. TOMAS VILLARROYA afirmaba más tarde que "Los constituyentes consagraron el principio dispositivo con excesiva generosidad; los políticos han extremado las exageraciones del texto constitucional ("Proceso autonómico...", cit., p. 42). Recuérdese, en fin, la cita de I. DE OTTO, antes transcrita, en la que afirmaba que este principio constituía "... sin duda alguna la característica más destacada de la Constitución Española".

<sup>27</sup> Pueden verse analizados por LEGUINA VILLA en "Las Comunidades Autónomas", cit.

<sup>28</sup> Importante en grado sumo fue también el condicionante de las preautonomías. Como bien dice GARCIA ROCA, el conjunto de estos condicionantes, hizo que el principio dispositivo, de estar llamado a jugar un papel central en la configuración territorial, pasara a tener una eficacia muy limitada ("El principio de voluntariedad...", cit., p. 113).



Acuerdos Autonómicos de 31 de julio de 1981<sup>29</sup>, entre el partido político entonces mayoritario (la Unión de Centro Democrático) y el principal partido de la oposición (el Partido Socialista Obrero Español), Acuerdos basados en los dos *Informes de la Comisión de Expertos sobre Autonomías* y de la *Comisión de Expertos sobre la Financiación de las Comunidades Autónomas*, presididas ambas por el profesor GARCIA DE ENTERRIA<sup>30</sup>. Como concreción que eran nada menos de la labor constituyente, parecía difícil entender que la naturaleza de estos Acuerdos fuera la de unos "simples" pactos y, en efecto, como es sabido, L. VANDELLI los calificó pronto de "convención constitucional"<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> Para TOMAS VILLARROYA no se trataba de una **concreción**, sino de una **corrección**, de modo que dichos Acuerdos alteraron la Constitución: aquellos pactos "entendían, con razón, que la aplicación del principio dispositivo, tal como venía realizándose, podía llevar a la desfiguración y desguace del Estado; pero imponían tales limitaciones al mencionado principio que, al menos en determinados extremos, permiten llegar a la conclusión de que se evitaba el mal forzando el texto constitucional" ("Proceso autonómico...", cit., p. 57). Próxima a esta misma postura parece la de M. HERRERO Y RODRIGUEZ DE MIÑON, al afirmar que "La configuración actual del régimen autonómico no es el resultado de la Constitución, donde por cierto se trató de prever un sistema distinto, sino de los pactos autonómicos de 1981 que, con razón, han sido calificados de **novación constitucional**" ("La gestación del sistema autonómico español: claves del sistema constituyente", *R.V.A.P.*, núm. 36, II, 1993, pp. 33 y ss., en concreto pp. 29-30). En sentido coloquial cabría decir que es una corrección o una rectificación de lo que el constituyente se vio obligado a hacer como consecuencia de la coyuntura política del momento, con los potenciales efectos disturbadores que sin duda ello conllevaría, pero desde el punto de vista jurídico, a nuestro juicio ello no es así: en rigor, lo que los anteriores autores afirman, recibe en la Teoría de la Constitución el nombre de quebrantamiento o, como mínimo, de mutación constitucional. Sin embargo, lo que tuvo lugar con tales Acuerdos no fue una contradicción del texto constitucional (en el fondo, eso es lo que supondría la corrección o la novación), sino una concreción en una de sus muchas opciones posibles. En este mismo sentido, GARCIA ROCA, Ob. cit., pp. 138-9. La diferencia es, desde el punto de vista jurídico, más que importante.

<sup>30</sup> La trascendencia de este jurista en la configuración del régimen autonómico ha sido ponderada hace poco por M. HERRERO Y RODRIGUEZ DE MIÑON, que le asocia a Ortega y Gasset y a García Pelayo al dar cuenta de las "*tres poderosas influencias estrictamente académicas* que han contribuido a decantar el actual régimen autonómico español..." ("La gestación...", cit., pp. 35-37, subrayado original).

<sup>31</sup> VANDELLI, L., *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*, trad. de F. López Ramón y de P. Lucas Murillo, I.E.A.L., Madrid, 1982, pp. 406 y ss. (la obra original, *L'Ordinamento regionale spagnolo*, Giuffrè, Milán, es de 1980, pero en ella no figuran la última cincuentena de páginas que añade el autor aprovechando la edición española, entre las que se encuentra el razonamiento de que los Acuerdos, que evidentemente no existían en la primera edición de la obra, son una convención constitucional).



La figura de la convención constitucional es una figura controvertida, como puede observarse en su tratamiento por la doctrina anglosajona que, como es de sobra conocido, es la doctrina que por antonomasia se ha ocupado de esta figura, central en el sistema de fuentes de sus países: desde su propia denominación ('*maxims*', '*practices*', '*customs*', '*usages*', '*precepts*', '*conventions*', son algunas de las denominaciones concedidas a estas "reglas no legales de comportamiento constitucional"<sup>32</sup>), pasando por su modo de creación, hasta llegar a su efectividad, son aspectos problemáticos de esta figura. La designación es lo de menos<sup>33</sup>, pero no así su caracterización, pues la inclusión de un modo de actuar en esta categoría conlleva un determinado régimen jurídico, régimen que ha sido objeto de estudio no sólo por la doctrina anglosajona, sino también, aunque en menor medida, por la continental.

La esencia de esta figura se halla en dos aspectos: su modo de producción y su exigibilidad. En cuanto a lo primero, lo habitual es que una convención nazca como resultado de diversos precedentes<sup>34</sup>, pero no ha de ser siempre así forzosamente<sup>35</sup>: cabe que la convención surja de modo rápido en virtud de "un acuerdo entre los interesados en obrar de un particular modo y adoptar una regla particular de conducta"<sup>36</sup>; interesados que no necesariamente han de ser órganos institucionales, sino que pueden ser miembros del

---

<sup>32</sup> MARSHALL, G., *Constitutional conventions*, Clarendon Press, Oxford, 1986, reimpresión aumentada, p. 3.

<sup>33</sup> Aunque el término *conventions* se ha consolidado desde DICEY, en EEUU es más común utilizar el término *usages*.

<sup>34</sup> Cfr. las características de las convenciones constitucionales en GARCIA PELAYO, M., "Derecho constitucional comparado", p. 462 (citamos por sus *Obras Completas*, C.E.C., Madrid, 1991, v. I), que recoge de JENNINGS, I., *The Law and the Constitution*, Londres, 1945, pp. 130 a 171. No hace mucho, en 1981, los tribunales canadienses parece que aceptaron el test de JENNINGS para determinar cuándo existe una convención, según cuenta MARSHALL, pero dicho test sigue sin resolver algunos problemas sobre tal figura (Cfr. la obra de éste último antes citada, *Constitutional conventions*, p. 10).

<sup>35</sup> Como el mismo GARCIA PELAYO pone de relieve (Ob. cit., p. 461, n. 69): cfr. WHEARE, C.K., *Modern Constitutions*, Londres, 1966, p. 122.

<sup>36</sup> La cita corresponde a WHEARE y a su obra antes citada, *Modern Constitutions*, pero está tomada de MARSHALL, Ob. cit., p. 9.

Gobierno y representantes cualificados de la/s fuerza/s política/s mayoritaria/s<sup>37</sup>. Cuando es así, no es infrecuente, como dice A. ELVIRA, que la convención se plasme por escrito<sup>38</sup>.

La doctrina suele distinguir varios tipos dentro de la categoría general, y entre las taxonomías que se han expuesto por la doctrina continental una de la que más eco ha tenido ha sido la de RESCIGNO<sup>39</sup>. De ésta misma se sirve el propio VANDELLI, si bien matizándola y, en definitiva, incluye la convención que constituyen los Acuerdos Autonómicos en el segundo tipo, esto es, entre aquellas que vienen a ocupar "un espacio dejado abierto por la Constitución que, al construir un determinado instituto, ha permitido la intervención de posibles reglas posteriores que completen la previsión constitucional, en modo alguno violada"<sup>40</sup>; dicho en términos que nos son más familiares por su paralelismo con la costumbre, serían convenciones *secundum constitutionem*, de las que interpretan y concretan el contenido de las normas constitucionales<sup>41</sup>. Eso sí, en el bien entendido de lo que más adelante se seguirá explicando al respecto.

---

<sup>37</sup> VANDELLI, Ob. cit., p. 408.

<sup>38</sup> ELVIRA PERALES, A., "Las convenciones constitucionales", *R.E.P.*, núm. 53, 1986, p. 132. El trabajo de esta autora -el único monográfico que nosotros hemos encontrado en nuestra doctrina, en la que es evidente que esta figura no ha suscitado grandes pasiones ni disputas- repasa exhaustivamente la doctrina anglosajona sobre todo (como hemos dicho, donde más se ha estudiado esta figura, fuente principal de su sistema jurídico) pero también la continental (italiana, alemana y francesa). Con anterioridad P. DE VEGA se ocupó brevemente de este modo constitucional en su monografía *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 1985, pp. 200-8. Con posterioridad, P. GONZALEZ TREVIJANO la dedica también uno de los capítulos de su obra sobre *La costumbre en derecho constitucional* (Congreso de los Diputados, Madrid, 1989).

<sup>39</sup> RESCIGNO, U., *Le convenzioni costituzionali*, CEDAM, Padua, 1972.

<sup>40</sup> VANDELLI, Ob. cit., p. 410.

<sup>41</sup> Cfr. GONZALEZ TREVIJANO, *La costumbre en derecho constitucional*, cit., p. 568, aunque él emplea los términos clasificatorios referidos a la ley, no a la Constitución. Delimitar el contenido de las disposiciones constitucionales no parece exactamente modificarlas, de modo que entre esta concepción y la de P. DE VEGA ("... las convenciones representan la categoría medular de las que genéricamente hemos denominado modificaciones no formales de la Constitución": *La reforma constitucional...*, cit., p. 207), parece que hay una diferencia ostensible, la misma que media entre 'concreción' y 'corrección' a la que más arriba, con ocasión de la exposición de las ideas al respecto del prof. TOMAS VILLARROYA, se expuso, y con las que la cita transcrita parece coincidir.

Pues bien, de acuerdo con lo expuesto, no parece desacertada la calificación que el administrativista italiano hizo en su momento de los Acuerdos de 1981: serían una convención de aquellas que no surgen de precedentes anteriores, sino de un acuerdo, y de las que concretan o interpretan la norma en un sentido, desechando los demás.

Si esto es así, como parece serlo, es decir, si los Acuerdos Autonómicos de 1981 son una convención constitucional que ha evitado la desconstitucionalización de la estructura territorial estatal, no creemos que se haya hecho, ni mucho menos, suficiente hincapié en ello<sup>42</sup>, si se tiene en cuenta que lo que se quiere decir es, de otro modo expuesto, que habida cuenta de la inmensa trascendencia que tiene la estructura territorial del Estado, nuestro ordenamiento jurídico no se basó al inicio en la Constitución tal cual, sin más, sino en la **Constitución concretada del modo establecido por la convención constitucional mencionada**. No quiere decirse con esto que la convención constitucional haya sido en ningún momento *ius cogens* (sobre el carácter normativo de esta figura, *vid. infra*), cuyo incumplimiento hubiera podido hacerse valer ante los Tribunales; en modo alguno: tal convención fue un acuerdo político que se realizó y que tuvo vigencia en su momento. Pero sí quiere subrayarse que la importancia de aquellos acuerdos, de aquella convención, ha sido tal, que sin la misma no aparece entendible el sistema tal y como hoy lo conocemos.

En todo caso, tales Acuerdos fueron entendidos por la doctrina que aludió a su naturaleza, efectivamente como convención constitucional, si bien con matizaciones. Así, GARCIA DE ENTERRIA extendía tal carácter de convención a todas las opciones ejercidas durante el proceso autonómico, y no sólo a los Pactos, al menos inicialmente<sup>43</sup>; GARCIA ROCA, por el contrario, restringe tal carácter de convención sólo a la parte político-

---

<sup>42</sup> Sin ir más lejos, ni en el artículo de A. ELVIRA ni en las obras de P. DE VEGA o GONZALEZ TREVIJANO antes mencionadas, se hace referencia alguna a este supuesto (el primero es más bien una completa exposición general teórica, pero en las otras se alude a ejemplos prácticos de convenciones).

<sup>43</sup> GARCIA DE ENTERRIA, "La primacía...", cit., pp. 290-1; decimos que al menos inicialmente porque la mención al carácter de convención constitucional que VANDELLI ha atribuido a estos Pactos aparecía en anteriores ediciones del *Curso de Derecho Administrativo*, v. I, de GARCIA DE ENTERRIA y T.R. FERNANDEZ (p. ej., en la p. 287 de la 4ª ed., Reimpresión revisada), pero ha desaparecido en las últimas publicadas (5ª y 6ª eds.).

administrativa de dichos Acuerdos<sup>44</sup>.

Por tanto, lo que hasta el momento se ha expuesto es que existe un principio de voluntariedad o dispositivo de extraordinaria amplitud en nuestra CE y que, para concretar (que no corregir) dicho principio, de modo que de su libre actuación no resultaran disfunciones que fueran sumamente peligrosas para el establecimiento de un sistema de articulación territorial, se llegó a unos Acuerdos autonómicos entre los principales protagonistas políticos del momento. En lo que aquí interesa -que no es otra cosa, reiteramos, que si existe una razón más para el estudio de los EEAA, consistente en su hipotético uso de nuevo en el futuro- la cuestión es si una convención constitucional, -que es como puede calificarse la naturaleza de tales Acuerdos- concretizadora de un aspecto que el texto constitucional deja abierto, por importante que sea su contenido puede anular un principio constitucional. Y a esta cuestión hay que responder, de modo forzoso, negativamente.

En efecto, la calificación de los Pactos de 1981 la hace el propio Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías citado, cuando los califica de "pactos políticos **inicialmente no legalizados** sobre el proceso autonómico" (aptdo. III.1 *in fine*). Por tanto, no son norma. Pese a esta declaración, si se considera que tales Acuerdos tienen naturaleza de convención constitucional, ha de estarse al régimen que se atribuye a esta figura y, en general, es aceptado el carácter normativo de la convención<sup>45</sup>; pero es prácticamente

---

<sup>44</sup> Y no a lo que él llama "*Acuerdos en sentido amplio*", que englobaban, como es sabido, otros acuerdos económico-financieros, un anteproyecto de Ley del Fondo de compensación Interterritorial y un anteproyecto de LOAPA, con el que el autor se muestra especialmente crítico (Ob. cit., p. 139).

<sup>45</sup> Cfr. radicalmente en este sentido GARCIA PELAYO, "Derecho constitucional comparado", cit., pp. 461-2. "El primer rasgo que resulta necesario destacar con respecto a las convenciones es que son verdaderas normas y no meras prácticas...", dice A. ELVIRA, Ob. cit., p. 132. No obstante, el propio VANDELLI (*El ordenamiento español...*, cit., p. 407) recuerda que "no existe acuerdo sobre su carácter de normas jurídicas y que, en general... tal carácter es negado por la clásica doctrina británica" (DICEY, JENNINGS, MARSHALL-MOODIE), si bien "la tesis opuesta ha prevalecido en la doctrina continental, señaladamente en la alemana" (JELLINEK, CRISAFULLI). En contra, GARCIA ROCA, quien afirma que carecen de carácter normativo, aunque tienen relevancia jurídica (Ob. cit., p. 111).



unánime la opinión de que no es posible su justiciabilidad<sup>46</sup>. Esto es, no cabe alegar la convención ante los tribunales, entre ellos el Tribunal Constitucional, de suerte que el texto constitucional no admite una comparación con una convención en la que aquél ceda. Los Acuerdos de 1981 son tan relevantes, que sin conocer su contenido no es posible entender la estructura territorial de nuestro Estado actual (no lo entendería un buen jurista foráneo, p. ej., al que sería necesario adjuntar un ejemplar de los Acuerdos si pretendiera comprender el proceso autonómico que se ha producido desde que la CE entrara en vigor). Pero aun habiendo sido tan singularmente importantes, **no es posible entender que tales Pactos, que tal convención constitucional, pueda haber anulado, por sí sola, el principio dispositivo existente en la CE.**

No obstante este razonamiento, que no parece que pueda ser contradicho, se ha generalizado (por no decir que se ha convertido en casi unánime) tanto la opinión de que tras dichos Acuerdos ha finalizado la «desconstitucionalización» que se evidenciara en un principio, como que el proceso autonómico habido es ya irreversible. El primero en negar la tesis de la «desconstitucionalización», inmediatamente después de que CRUZ VILLALON la expusiera, fue GARCIA DE ENTERRIA. Su tesis es que "las opciones básicas ejercitadas tras la Constitución" son "de naturaleza paraconstitucional", "respaldando así la tesis de VANDELLI (aunque no limitada a los Pactos Autonómicos de 1981) del carácter de «convención constitucional» que dichas opciones significan". El fundamento de este modo de razonar es que, una vez aprobados los EEAA, estos "se benefician de la superrigidez" que se deriva de los arts. 147.3 y 152.2 CE, "rigidez, que de hecho... hace prácticamente irreformables los Estatutos (y mucho más de todos ellos conjuntamente, como requeriría un cambio «estructural» propiamente dicho), salvo por la vía de la reforma constitucional, (lo

---

<sup>46</sup> La cita de A. ELVIRA, de la nota anterior continúa: "... si bien no gozan de la consideración de «normas jurídicas en sentido estricto», al no ser justiciables ante ningún órgano de carácter jurisdiccional" (*Ibidem*). En términos de V. CRISAFULLI, "ningún juez (tampoco la Corte Constitucional, incluso si se mantiene que ésta pueda algunas veces asumir como parámetro de las propias decisiones normas consuetudinarias) podría hacer directa o indirecta" aplicación de las mismas (*Lezioni di Diritto costituzionale*, II, CEDAM, Padua, 1978, p. 152). Ultimamente en la doctrina anglosajona, MARSHALL entiende que el que sean o no justiciables es "una cuestión de política legislativa" (Ob. cit., p. 214).

que) viene a prestar a la estructura del Estado finalmente la propia **rigidez constitucional**"<sup>47</sup>. De este modo, en fin, "deberá decirse, evidentemente, contra la afirmación contraria de CRUZ VILLALON... que la estructura del Estado está constitucionalmente garantizada"<sup>48</sup>.

El propio CRUZ VILLALON participará de la misma idea cuando en un trabajo posterior (que dedica precisamente al prof. GARCIA DE ENTERRIA) y con motivo del análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre autonomías territoriales, afirma que "si bien a su entrada en vigor el texto constitucional no apuntaba, de forma definida, hacia un determinado modelo de Estado, conforme avanzaba el «proceso autonómico» diseñado en la propia Constitución, el carácter, en cierto modo, irreversible de cada paso dado en el proceso, hacía que pudiese hablarse ya, o en todo caso a partir de 1983<sup>49</sup>, de un modelo «implantado», en cuanto que garantizado, por la Constitución"<sup>50</sup>.

En este mismo sentido, poco más tarde RUBIO LLORENTE afirma también que "Es claro... que la opción aceptada por la reforma de los Estatutos resultantes de los Pactos autonómicos es una opción **constituyente**"<sup>51</sup>.

Por último, M. ARAGON, más recientemente, sin referirse a los Acuerdos, sino aludiendo a la naturaleza misma de los EEAA, ha afirmado que la «desconstitucionalización» "... estaba abocada, casi necesariamente (pues el Derecho se venga o, al menos, acaba imponiendo sus propias condiciones) a no ser una auténtica «desconstitucionalización», esto es, a no significar por completo una degradación de rango", pues, como decíamos al principio

---

<sup>47</sup> GARCIA DE ENTERRIA, "La primacía normativa...", cit., pp. 290-1.

<sup>48</sup> GARCIA DE ENTERRIA, *Idem*, p. 291.

<sup>49</sup> Es claro que se refiere a la promulgación de los últimos EEAA, que tienen lugar en febrero de ese año, de modo que todos ellos regulan un proceso de reforma rígido.

<sup>50</sup> CRUZ VILLALON, P., "La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre autonomías territoriales", *Rev. Jca. de Castilla La Mancha*, núms. 3 y 4, 1988, pp. 130-1, también publicado en el v. IV de los *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Cívitas, Madrid, 1991.

<sup>51</sup> RUBIO LLORENTE, "El bloque...", cit., p. 25, n. 50.

citándole, los EEAA "son una especie de leyes de complemento necesario del texto constitucional (y no de simple desarrollo de éste), leyes, en fin, que han de gozar de aquello que caracteriza a la Constitución: su superior jerarquía sobre todas las leyes, incluidas las demás leyes orgánicas"<sup>52</sup>.

Junto con esta tesis de la «constitucionalización» del sistema resultante de los Acuerdos, decíamos, se ha calificado de irreversible el proceso autonómico habido<sup>53</sup>, hasta el punto de entender el propio P. CRUZ (esto es, quien mantuvo en un principio y con notable repercusión, que lo que se había producido era una "desconstitucionalización" de la forma territorial de nuestro Estado) que hoy subsisten en la CE una serie de preceptos que "están pensados para ser utilizados en una única ocasión para el proceso de constitución de las comunidades autónomas...", de modo que "son... materialmente «derecho transitorio», aunque no esté recogido formalmente en las disposiciones transitorias" y, constituidas las CCAA, deben desaparecer<sup>54</sup>.

En suma, de acuerdo con todo lo dicho, pareciera "cerrada" la cuestión de la estructura territorial del Estado en nuestro sistema. En estos términos se expresaba hace poco G. TRUJILLO, para quien "resulta posible afirmar con todo fundamento que el *cierre del modelo* -entendido por tal la definitiva concreción normativa de la forma territorial del Estado prevista por la Constitución- *ya se ha producido por obra de la Constitución y de los Estatutos* que completaron en su momento el mapa autonómico y la correspondiente

---

<sup>52</sup> ARAGON REYES, M., "La iniciativa de las Cortes...", cit., loc. cit.. Sobre la posición del EA en el sistema de fuentes nos remitimos a la última parte de este trabajo.

<sup>53</sup> Se acaban de transcribir los términos de CRUZ VILLALON: "... carácter, en cierto modo, irreversible de cada paso dado en el proceso...", Op. cit., loc. cit. De irreversibilidad habla también ALONSO DE ANTONIO, J.A., *El Estado autonómico y el principio de solidaridad como colaboración legislativa*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1986, v. I, pp. 326-7.

<sup>54</sup> CRUZ VILLALON, "La Constitución territorial del Estado" (citamos por *Autonomías*, núm. 13, 1991, p. 64, aunque se trata de un trabajo de fecha anterior que constituye la Introducción a la obra colectiva *El Estatuto de Andalucía. I. Las competencias*, Ariel, Barcelona, 1990).

distribución del poder estatal..."<sup>55</sup>.

Efectivamente, el resultado de esa opción concretizadora, de la aplicación de esos Acuerdos, ha devenido en buena medida (exceptuando el conocido asunto del proyecto de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico), en el sistema tal y como hoy lo conocemos, en particular el sistema compuesto de los entes territoriales autonómicos que hoy existen y, por lo mismo, de tantos EEAA como entes, con un contenido, además, muy similar, aunque la CE no exija tal similitud<sup>56</sup>. Si bien ha transcurrido un período mínimo en lo que es el *tempo* histórico, el sistema parece consolidado, de modo que, por poner un referente, para la mayoría de las generaciones jóvenes nacidas o crecidas dentro del sistema actual, éste es concebido casi como si viniera impuesto "por la naturaleza de las cosas"<sup>57</sup>. Y seguramente pudiera atribuirse a este entendimiento de "*fait accompli*" de la estructura territorial de nuestro Estado el escaso interés que viene mostrando la doctrina sobre esta fuente derecho con ser la misma tan capital, escasez de interés en ocasiones incluso argumentada por excelente doctrina, refiriéndose en unos casos a los preceptos constitucionales que regulan la producción de los EEAA, y en otros a la misma naturaleza

---

<sup>55</sup> TRUJILLO, G., "Consideraciones sobre la identidad constitucional del Estado autonómico", cit., pp. 121 y 124, subrayados del mismo autor.

<sup>56</sup> "También en cuanto al contenido de los Estatutos se ha producido entre unos y otros una aproximación, no contraria a la Constitución, pero tampoco exigida por ésta" (RUBIO LLORENTE, "El procedimiento legislativo en España", cit., p. 101).

<sup>57</sup> Usamos esta expresión, a la que recurriremos más de una vez de aquí en adelante, en el sentido coloquial del término, esto es, en el de que las afirmaciones de las que se predique no necesitan ser objeto de especial análisis, porque van de suyo. En términos mucho más autorizados, los que utiliza K. HESSE al tratar de la interpretación constitucional "... tampoco resulta necesario interpretar cuando las disposiciones son terminantes, por más que aquí también se asista a un acto -estructuralmente simple- de «comprensión» y, con ello, de «interpretación» en sentido amplio" (*Escritos de Derecho Constitucional*, selec., trad. e intr. de P. Cruz Villalón, C.E.C., Madrid, 2ª ed., 1992, p. 34). Este es también el sentido en que la ha empleado el TC (p. ej., en su S. 37/1981, de 16 de noviembre, f. 1). No es, pues, el "significado técnico riguroso", de 'carácter' de las cosas, al que N. BOBBIO se refiere en su artículo "La naturaleza de las cosas" (el mismo puede verse en la recopilación de sus trabajos publicada en nuestro país bajo el título *Contribución a la teoría del Derecho*, en ed. a cargo de A. Ruiz Miguel, Debate, Madrid, 1990, p. 151, sentido que en su momento criticaron WINDSCHEID o BULLINGER (vid. al respecto el subapartado que MUÑOZ MACHADO dedica a esta doctrina, en su *Derecho público...*, cit., I, pp. 379-381).



de estos. Así, respecto a lo primero, I. DE OTTO afirma que "Concluido ya el proceso de formación de las Comunidades Autónomas, con las dos únicas excepciones de Ceuta y Melilla, el estudio de las normas que regulan la elaboración de los Estatutos pierde buena parte de su sentido práctico, y su interés se reduce a poner de manifiesto la diferencia existente entre ellos y las demás leyes, así como la que media entre dos formas distintas de elaboración que dan lugar a dos tipos de Estatutos claramente diferenciados en lo que se refiere al *quantum* de las competencias"<sup>58</sup>. Por su parte, SANTAMARIA PASTOR califica la cuestión de la naturaleza del Estatuto como un "falso problema", entiende que "en todo caso la polémica carece de relevancia" y, en fin, que "se trata de una discusión puramente nominalista en la que el jurista no debe perder más tiempo"<sup>59</sup>.

Con independencia de que el modelo territorial pueda considerarse realmente cerrado o irreversible, sobre lo que nos pronunciaremos de inmediato, nos parece evidente que el interés sobre el Estatuto de Autonomía subsiste, y que mantiene su valor, tanto científico como práctico, plantearse el carácter esencial del EA, siquiera sea porque éste, como toda norma, puede variar (con la trascendencia que tal variación tendría), o porque de ese carácter derivará su posición, su relación si se quiere, respecto a las demás normas: no es poco, precisamente, en contra de lo que parece desprenderse de los términos anteriores de I. DE OTTO, el interés que conlleva poner de manifiesto la diferencia existente entre los EEAA y las demás leyes (si existe o no reserva estatutaria, si es de superior o igual rango que otras normas, etc.). En este sentido, el presente trabajo, transcurridos algunos años desde la

---

<sup>58</sup> DE OTTO, *Derecho constitucional*, cit., p. 260.

<sup>59</sup> SANTAMARIA PASTOR, J.A., *Fundamentos de Derecho Administrativo*, I, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988, pp. 588 a 590.

Así es, frente al vendaval que inicialmente provocó la puesta en marcha del sistema autonómico, en la actualidad el interés de la doctrina sobre la norma estatutaria autonómica ha decrecido de forma ostensible a tenor de los escasos artículos o monografías sobre el tema, si exceptuamos, como no podía ser de otro modo, los tratados sobre fuentes (el último de ellos, cuando se escriben estas líneas, el tomo II de *Fuentes del derecho*, publicado por BALAGUER CALLEJON, F., Tecnos, Madrid, 1992 -en concreto su Cap. IV-), o algún nuevo manual de derecho público de alguna CA (nos referimos al ya citado *Manual de Dret Públic*, de E. ALBERTI *e.a.* -en concreto, para lo que aquí más interesa, también su Cap. IV-). Lo que hoy ocupa la mayor atención de prácticos del derecho público y de juristas, es un aspecto específico del sistema autonómico: las competencias y, a lo sumo, la repercusión en éstas del proceso de integración europeo.

preocupación inicial de estudios y referencias sobre el EA, quisiera aprovecharse de la ventaja de ser un producto de la reflexión, frente a los condicionamientos que conlleva todo trabajo inmediato al fenómeno que se quiere analizar.

Pero es que, además, y pese a la generalización de las afirmaciones anteriores acerca de que no hay desconstitucionalización de la estructura territorial del Estado y de que el proceso autonómico es irreversible, lo cierto y verdad es que no parece que ello sea así. Desde la teoría constitucional, entendiendo por ésta ahora "lo constitucionalmente posible", es decir, lo que el texto constitucional permite no ya sin modificarlo, sino siquiera sin forzarlo, se hace necesario matizar de modo sustancial tales afirmaciones<sup>60</sup>. En primer lugar, calificar de irreversible un proceso equivale a calificarlo de perpetuo, pues la irreversibilidad supone la imposibilidad de ser variado en ningún otro sentido distinto a aquél por el que se ha optado. Ello es, como mínimo, arriesgado pues, aunque el resultado de dicho proceso gozara de la máxima garantía, la que proporciona la Constitución, es obvio que ésta puede ser reformada, en sentido distinto, e incluso contrario, al experimentado por el proceso autonómico en cuestión y, en consecuencia, éste puede 'revertir'. Pero aparte de este apunte, la verdadera cuestión se centra en si el modelo de descentralización territorial de que hoy disfrutamos se encuentra constitucionalizado o no, único modo, en sentido jurídicamente estricto y correcto, de entender que el proceso es irreversible y que carece de objeto cualquier lucubración sobre tal extremo. Y, como antes se ha dicho, no es posible entender que por importante que resultase la convención constitucional en que consistieron los Pactos Autonómicos del 81, el principio constitucional de voluntariedad haya resultado anulado por la sola virtualidad de la misma.

---

<sup>60</sup> El uso de la expresión la explica F. BALAGUER con acierto a nuestro juicio: "En definitiva -dice el autor- al igual que el ordenamiento tiene que establecer normativas específicas para determinadas situaciones de excepción, de urgencia o de necesidad que raramente tendrán lugar, también debe prever situaciones que, si bien parecen difícilmente realizables, resultan constitucionalmente posibles" (*Fuentes del Derecho*, II, cit., p. 218). La cita se refiere, como puede verse, al ordenamiento: con mucha mayor razón ha de aplicarse la afirmación referida a lo constitucionalmente posible como objeto de un estudio doctrinal o científico, que es lo que pretende ser éste.

Y es que, en rigor, de lo que se predica el efecto de la constitucionalización del proceso autonómico habido, no es de los Acuerdos en sí, sino de **los resultados jurídicos** de los mismos. Esos resultados son de modo principal, aunque no único, los Estatutos de Autonomía. Para alterar o modificar estos, no basta ya, ciertamente, con un "mero" acuerdo entre las fuerzas políticas, por muchas o por mayoritarias que sean éstas, sino que es precisa la aplicación de las normas que regulan la formación del ordenamiento jurídico (procedimientos preestablecidos, mayorías, etc.). Como con motivo de su elaboración todos los EEAA han optado por establecer procedimientos de reforma rígidos, según estudiaremos con detalle en su momento, es indudable que un cambio en la configuración de la estructura territorial estatal tal y como hoy la conocemos será difícil. En este sentido, el resultado jurídico de la convención sí limita en extraordinaria medida el principio dispositivo. Ahora bien, una cosa es la dificultad (extrema si se quiere) de modificar el sistema tal y como ha resultado, y otra muy distinta la imposibilidad, la irreversibilidad del mismo, porque no exista ya principio de voluntariedad, porque el principio dispositivo haya sido anulado. Antes bien, el principio dispositivo continúa vigente.

Que esto es así, resulta del todo claro en dos de los aspectos en que, de forma resumida, hemos dicho que se traduce el principio dispositivo: en materia de competencias y en materia de organización. En materia de competencias, resulta de esa manera desde el mismo momento en que existe un artículo como el 148 CE que, con la dicción de su número 1 («... podrán asumir...»), y de su número 2 («Transcurridos cinco años... podrán ampliar...»), deja al albur de las CCAA (y de las Cortes Generales en cuanto que su intervención es precisa para la reforma de los EEAA en todos los casos) el *quantum* de competencias a ejercer. Esta mera posibilidad ha sido calificada -por RUBIO LLORENTE- de "espada de Damocles" de nuestra forma de Estado, cuya pendencia queda al arbitrio de bastantes voluntades de entes autonómicos<sup>61</sup>.

En efecto, de entrada, si quien puede lo más puede lo menos, si las CCAA pueden (solicitar) ampliar competencias, también pueden voluntariamente (solicitar) disminuirlas<sup>62</sup>;

---

<sup>61</sup> RUBIO LLORENTE, *La forma del poder*, cit., p. 157.

<sup>62</sup> Como apuntara MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público...*, cit., p. 307.

y, en todo caso, transcurridos los cinco años a los que se refiere el 148.2, el principio de voluntariedad en materia competencial vuelve a abrirse<sup>63</sup>, de modo que, como se ha dicho, la Constitución está aún sin terminar<sup>64</sup>. El principio dispositivo desde la perspectiva competencial, puede interpretarse que fue limitado por el TCen el primer sentido de los dos expuestos, al declarar

"... el carácter indisponible de las competencias constitucionales, cuya distribución entre las Comunidades Autónomas y el Estado responde a la forma de organización territorial del Estado configurada por la Constitución..."<sup>65</sup>;

---

<sup>63</sup> Como puso de manifiesto al término de dicho plazo GARCIA CANALES: la virtualidad del principio de voluntariedad que pareció desaparecer con motivo de los Acuerdos Autonómicos iniciales, recupera su operatividad y vigencia merced al art. 148.2 CE, "es decir, el artículo 148.2 se nos muestra como una segunda concreción del derecho a la autonomía, en tanto invoca de nuevo el principio dispositivo" (GARCIA CANALES, M., "La reforma de los Estatutos y el principio dispositivo", *R.E.D.C.* núm. 23, 1988, p. 164).

<sup>64</sup> Nos referimos al título del trabajo de RUBIO LLORENTE, "Sobre la conveniencia de terminar la Constitución antes de acometer su reforma", *Claves de Razón práctica*, núm. 25, 1992 (hoy también en *La forma del poder*, cit., pp. 165 y ss). Ya un año antes lo había manifestado así en "Minorías y mayorías en el poder constituyente", *La forma del poder*, cit., p. 158. El autor propugna la igualación de competencias entre las CCAA para finalizar el proceso constituyente, precisamente en virtud del principio de igualdad (igualdad no entre Comunidades, sino entre los individuos que las componen, en la que tiene evidente repercusión la diferencia competencial que exista entre aquéllas) (*La forma del poder*, cit., pp. 158, 159, 161, 163 ó 172-3). Por el contrario, TOMAS Y VALIENTE, que también viene a entender que seguimos estando en período constituyente cuando habla de "... la tentación de reactualizar un proceso constituyente que tampoco puede ser permanente", postula "A título personal (y) con todas las cautelas... que el Estado de las Autonomías no debe cerrarse con la igualación competencial entre todas las Comunidades." ("El desarrollo constitucional a través del Tribunal Constitucional", *Historia 16*, núm. 200, 1992, pp. 42-3). A quien escribe estas líneas le ha llamado poderosamente la atención el escaso impacto doctrinal que ha tenido la contradicción entre ambas posturas, dadas las personalidades que las sustentan, aunque las publicaciones en que originalmente tuvieron lugar no fueran las típicas jurídico-académicas.

<sup>65</sup> "... que no puede verse alterada -continúa- por la pasividad temporal de cualquiera de los entes interesados frente al indebido ejercicio de sus competencias por parte del otro" (STC 26/1982, de 24 de mayo, f. 1). Al mismo principio aluden las SSTC 39/1982, de 30 de junio, f. 3 y 11/1984, de 2 de febrero, f. 1. Decimos que "puede" (en el sentido de que quizá no necesariamente debiera ser así) interpretarse que esta jurisprudencia limita el principio dispositivo en materia de renuncia a las competencias (y así lo hace TOMAS Y VALIENTE, *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1988, p. 91: se trata en realidad de la publicación autónoma del Informe encargado al autor



en el segundo sentido, ha vuelto a ser concretado (y en tal medida limitado) por otros Acuerdos Autonómicos entre las dos fuerzas políticas mayoritarias ahora (Partido Socialista Obrero Español y Partido Popular), llevados a cabo el 28 de febrero de 1992 (parece que mucho más difícilmente calificables de convención constitucional), que han tenido, como de inmediato diremos, repercusiones estatutarias. Pero, tras dos Acuerdos o Pactos autonómicos, el principio en cuestión sigue estando vigente en toda su plenitud, como demuestran de modo fehaciente casi todos los días las noticias sobre demanda de nuevas competencias por parte de algunas CCAA.

En la otra materia, la de organización, es evidente que cabe la posibilidad de variar ésta: en todo aquello que estimen conveniente las CCAA de autonomía menos plena (*vid. infra*, no obstante, lo que se dice acerca de la organización institucional de estas Comunidades), y en todo lo que no contradiga lo dispuesto en el art. 152.1 CE las de autonomía más plena (que, como veremos en su momento, disponen en sus EEAA de un procedimiento de reforma a estos efectos menos agravado en principio que el necesario para las reformas ordinarias), eso sí, en este caso con la rigidez que supone el acuerdo de las Cortes Generales para la reforma del EA.

Pero, ciertamente, las referencias a que el proceso autonómico es irreversible, cuando se hacen, no aluden en realidad a los dos extremos anteriores, aunque los mismos no dejen de ser aspectos del principio dispositivo y aun aspectos importantes, sino más bien a la configuración territorial final que ha resultado. Es de ésta de la que se afirma su irreversibilidad y, en consecuencia, en lo que ahora nos interesa, que no se producirá ya un nuevo Estatuto<sup>66</sup>. Naturalmente que la variación de la configuración territorial es (y debe

---

para la VI Conferencia de Tribunales Constitucionales europeos, celebrada en octubre de 1984, y cuyas ponencias e informes fueron publicadas en ese mismo año por el Centro de Estudios Constitucionales bajo el título *Tribunales Constitucionales europeos y autonomías territoriales*, Madrid, 1985, pp. 133 y ss.), porque ninguna de las dos sentencias se refieren a tal supuesto, sino al contrario, esto es, al del interés de los entes autonómicos por ejercerlas. La última Sentencia de la que tenemos noticia responde también al mismo razonamiento: STC 329/1993, de 12 de noviembre, f. 1.

<sup>66</sup> Exceptuados, por supuesto, los pendientes de Ceuta y Melilla. Sobre esta cuestión se hará referencia en su momento.



ser) mucho más difícil que la de la organización y que la de competencias: no puede ser sometida al método de ensayo y error. Pero ni siquiera en este extremo, ni los Acuerdos ni su resultado, los Estatutos, han anulado el principio dispositivo. De nuevo J.A. SANTAMARIA apunta que, siendo improbable que vuelva a repetirse el proceso de elaboración de los EEAA, añade "aunque no imposible: p. ej., podría constituirse una nueva Comunidad Autónoma fusionando dos de las existentes..."<sup>67</sup>. En efecto, una cosa es la dificultad, e incluso la apariencia de inverosimilitud de la alteración (aún más: seguramente es indeseable ese cambio concreto en este momento y en un futuro próximo, medio o largo), y otra cosa es, como se apuntaba más arriba, su posibilidad constitucional. En este sentido, no está de más recordar que, establecido el sistema estatutario en el que hoy nos movemos, por tanto con la rigidez en su reforma que todos y cada uno de ellos ha incorporado, se han producido algunos fenómenos.

- Así, en fechas relativamente recientes, ha tenido lugar **dos modificaciones estatutarias conjuntas**. La primera, de hasta siete Estatutos a la par, mediante sendas leyes orgánicas de fecha 13 de marzo de 1991 todas ellas, con objeto de fijar una fecha común para las elecciones autonómicas en las CCAA de vía lenta como consecuencia de acuerdos entre las fuerzas políticas<sup>68</sup>. La segunda, de hasta once Estatutos a la vez, mediante sendas leyes orgánicas de fecha 24 de marzo de 1994, producto de los Acuerdos autonómicos antes citados, de 28 de febrero de 1992, para dotar de rango estatutario la transferencia de diversas competencias a las CCAA de autonomía ordinaria (alguna de ellas de gran relevancia, como el desarrollo legislativo y ejecución de la educación o la gestión de las prestaciones de la Seguridad Social). Con este motivo, se ha vuelto a recordar el papel disturbador del principio dispositivo<sup>69</sup>.

---

<sup>67</sup> SANTAMARIA PASTOR, *Fundamentos...* cit., p. 584.

<sup>68</sup> Puede verse sobre dicha reforma nuestro trabajo "Las reformas legislativas para adelantar las elecciones autonómicas. Unas consideraciones críticas", *R.E.D.C.*, núm., 33, 1991.

<sup>69</sup> Hay "una dificultad importante para conseguir la plena aplicación de la Constitución, derivada de la generalización del principio dispositivo en materia de autonomías. Si este principio no se hubiera establecido, o al menos no hubiera sido consagrado con tanta generalidad, podría haberse sustituido el montaje del Estado de las autonomías por procedimientos uniformes impuestos desde la Constitución o, en ejecución de la misma, por

- Seguramente, el recordatorio más evidente de la máxima virtualidad potencial del principio dispositivo (esa cuestión "de las más arduas" a la que SANTAMARIA se refería: *vid. supra*) ha venido dado por el propio legislador y por el TC en un supuesto (en el caso del legislador hay otro de mucha más trascendencia, como se verá a continuación) cuyo objeto fue, precisamente, la configuración territorial de una Comunidad Autónoma. Aludimos al conocido como 'caso de la provincia de Segovia', al que nos referiremos en su momento, pero que es necesario adelantar aquí en relación con el discurso que ahora nos ocupa: la L.O. 5/1983, de 1 de marzo, que instrumenta la incorporación forzosa de esta provincia a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, explica en su Preámbulo que

"... Segovia es la única provincia que, ante el grado de generalización del proceso autonómico alcanzado... no está incorporada a una Comunidad, por lo que quedaría como única provincia de «régimen común» (**situación, por cierto, no prevista, aunque tampoco prohibida por la Constitución**<sup>70</sup>, que no contiene ningún precepto semejante al art. 22 de la de 1931)".

Y este mismo razonamiento lo hace suyo el TC en la S. 100/1984, de 8 de noviembre (f. último), emanada, por tanto, tras la finalización del proceso autonómico tal y como resultó de la convención constitucional que concretó la genérica regulación constitucional en lo que a este ámbito se refiere<sup>71</sup>.

---

el legislador estatal." (MUÑOZ MACHADO, "Los Pactos Autonómicos de 1992: la ampliación de competencias y la reforma de los Estatutos", *R.A.P.*, nº 128, 1992, pp. 104-5).

<sup>70</sup> Es más, la D.T.5ª del Anteproyecto de la actual Constitución preveía que las provincias que no se hubieran constituido en Territorio Autónomo estuvieran representadas en el Senado por Senadores elegidos por los concejales de los municipios (dos por provincia más uno por cada 500.000 habitantes); en esta misma línea, hubo alguna enmienda que propugnaba la posibilidad tanto de unirse como de separarse de la Comunidad Autónoma (nos referimos a la enmienda nº 931 del Senado, del Sr. Angulo Montes: a partir de este momento citaremos las Enmiendas por sus números, y los Debates habidos durante el proceso constituyente por sus páginas, tomando como referencia la obra *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, 4 vol., edición preparada por F. SAINZ MORENO y editada por las Cortes Generales, Madrid, 1980).

<sup>71</sup> Y en la que declara constitucional dicha incorporación forzosa. Con motivo de esta misma Sentencia, no obstante, algún autor ha estimado que la posibilidad de prosperar en el futuro la iniciativa en el sentido pretendido por la provincia segoviana (la autonomía uniprovincial) es más escasa que en algún otro supuesto, pero no descartable, pues podría

- Sin necesidad de acudir a esta que podríamos designar como 'virtualidad potencial máxima' del principio dispositivo, ya ahora mismo el propio ordenamiento prevé la posibilidad de que el mapa autonómico varíe, y no sólo mediante la correspondencia automática de agregaciones y segregaciones (esto es, que la porción territorial que eventualmente se segregue de una Comunidad se agregue *ipso facto* a otra, supuesto contemplado en algunos Estatutos<sup>72</sup>), sino también en el sentido, incluso, de originar nuevas CCAA: nos referimos a la D.A.Segunda.b) de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, que prevé «la separación de Navarra de la Comunidad Autónoma a la que se hubiese incorporado», pensando en el supuesto contemplado en la D.T.4ª CE (el art. 47.2 EAPV regula el supuesto contrario, el de la incorporación de Navarra a la Comunidad vasca)<sup>73</sup>.

Todos estos datos confirman de modo indefectible, según nos parece, la negación antes realizada sobre que pudiera entenderse que los Acuerdos autonómicos, la convención constitucional en que los mismos consisten si se quiere, haya anulado el principio de voluntariedad existente en la CE: éste sigue "latente" en su seno.

---

darse "un cambio de coyuntura socioeconómico... tan espectacular que obligaría a aplicar la vieja cláusula *rebus sic stantibus*..." [SANCHEZ BLANCO, A., "La delimitación del territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León: I. Las sentencias del Tribunal Constitucional a las provincias de León (Sentencia 89/1984, de 28 de septiembre) y Segovia (Sentencia 100/1984, de 8 de noviembre)]", *R.E.V.L.A.*, núm. 227, 1985, p. 544. Precisamente en esta misma CA existe alguna fuerza política con cierta implantación provincial cuya razón de ser no es otra que la segregación de una parte del territorio de la Comunidad y su constitución en otra nueva.

<sup>72</sup> La D.T.7ª EACL y los correspondientes artículos en el EACant. (art. 58) y EALR (art. 44).

<sup>73</sup> Por lo demás, esta de la variación de las unidades territoriales intermedias que conforman el Estado no es una hipótesis extraña en el derecho comparado: véase lo que se afirma en la parte correspondiente al sistema italiano acerca del art. 132.1 de su Constitución, que contempla la eventualidad de que se constituyan nuevas regiones. En los ordenamientos federales esta previsión es corriente (p. ej., art. IV, Sección III de la Constitución de EEUU, art. 29 L.F.B., art. 10 de la actual Constitución venezolana de 1961, art. 3.2 de la Constitución austriaca o art. 1º de la Constitución belga reformada en mayo de 1993).

En realidad, la mejor doctrina es plenamente consciente de lo que se acaba de exponer, como no podía ser de otro modo, y así, GARCIA DE ENTERRIA terminaba el epígrafe en el que contradice la tesis de la "desconstitucionalización" afirmando que, una vez consumidas las opciones que la CE tenía abiertas al inicio, carece de sentido mantenerlas en el texto constitucional, de modo que prevé (en realidad parece más bien que propugna) una reforma del mismo -si bien no inmediata- que consolide "el modelo final que ha resultado y potencie su funcionalismo efectivo"<sup>74</sup>. El mismo CRUZ VILLALON, por su parte, acaba afirmando que, efectuado el proceso autonómico "con unos determinados resultados, se hace necesario incorporar a la Constitución la constitución territorial del Estado, de tal modo que sea la Constitución la que diga lo que en este momento dicen los 17 estatutos de autonomía. No hay que hacer recaer sobre los Estatutos un peso que debe recaer sobre la Constitución. Y es conveniente pensar en esta reforma como un supuesto enteramente peculiar, como una reforma en cierto modo postulada por la propia Constitución"<sup>75</sup>. En fin, siguiendo el orden cronológico de estas afirmaciones, RUBIO LLORENTE entiende que mientras la CE no sea modificada, la consagración solamente estatutaria de una solución que supusiera la diferencia competencial entre CCAA, no sería una solución "formalmente definitiva"<sup>76</sup>.

---

<sup>74</sup> Reforma que el autor entiende que debe enfocarse hacia la forma federal (GARCIA DE ENTERRIA, "La primacía...", cit., *loc. cit.*). En esta misma línea, seguramente el intento doctrinal más acabado es el *Informe sobre las autonomías*, debido a J. TORNOS, E. AJA, T. FONT I LLOVET, J.M. PERULLES y E. ALBERTI, y publicado en Cívitas, Madrid, 1988. Por el contrario, quien más ha llamado la atención sobre el riesgo (no sólo jurídico) de sustituir el actual sistema de autonomía por un sistema federal sin más, ha sido SOLOZABAL ECHAVARRIA, J.J., en varios de sus trabajos: "Problemas constitucionales de la autonomía vasca", *R. del C.E.C.*, núm. 2, 1989, pp. 99 y ss.; "Sobre el Estado autonómico español", *R.E.D.C.*, núm. 78, 1992, pp. 105 y ss.; "El Estado autonómico como Estado nacional (Adaptabilidad y rendimiento integrador de la forma política española)", *Sistema*, núm. 116, 1993, pp. 67 y ss.; y, última y muy especialmente, en "El marco constitucional del debate sobre el Estado autonómico español", *D.A.*, núms. 232-233, 1992-1993, pp. 73 y ss., en particular pp. 92 a 99; el mismo autor destaca las diferencias entre el sistema federal y el autonómico en su trabajo "Sobre los supuestos jurídicos de la cobertura institucional del pluralismo territorial en el Estado autonómico español", *R.E.P.*, núms. 46-47, 1985, en concreto en las pp. 15 a 29.

<sup>75</sup> CRUZ VILLALON, "La constitución territorial del Estado", cit., *loc. cit.*.

<sup>76</sup> Si bien añade a continuación que en la práctica -"en la realidad"- cree que sí sería una solución definitiva (RUBIO LLORENTE, *La forma del poder*, cit., p. 171).



En efecto, no se puede más que estar de acuerdo con tales aseveraciones. Pero, en tanto en cuanto no se produzca esa reforma constitucional, lo cierto es que el principio dispositivo permanece, como decíamos, "latente" en la CE, por más que hoy parezca inverosímil la alteración (incluso más, reiteramos: resulte indeseable ese cambio concreto en este momento y en un futuro próximo, medio e incluso, quizá, lejano) de la configuración territorial. Mientras el principio de voluntariedad se encuentre a lo largo de la regulación del Tít. VIII enunciado en toda su plenitud, la posibilidad jurídica de utilizar de nuevo preceptos reguladores de la elaboración, contenido y reforma de los Estatutos, subsiste. La mejor prueba de ello es que en la hipótesis de que una CA quisiese incorporarse a otra Comunidad, o separarse, o en la más inverosímil (no prevista, pero tampoco prohibida por la Constitución, usando los términos del legislador que ha hecho suyos el TC -*vid. supra*-) de que quisiese revertir al régimen común, no habría posibilidad jurídico-constitucional de impedirlo<sup>77</sup>. Desde este mismo momento, la hipótesis se convierte en "constitucionalmente posible". Se comprende así nuestro desacuerdo con afirmaciones como las antes transcritas de I. de Otto acerca del desinterés sobre los preceptos constitucionales reguladores de la formación de los EEAA o, sobre todo, de P. Cruz acerca de la naturaleza material de «derecho transitorio» de los mismos. De entrada, formalmente no están ubicados entre las Disposiciones Transitorias, lo que indica de modo fehaciente cuál fue la voluntad del constituyente al insertarlas en el articulado (en sentido estricto) constitucional; por otro lado, es claro que entre sus diversos contenidos no se encuentran plazos que se refieran a su misma existencia ni que autoproclamen su fenecimiento jurídico cuando se cumplan los correspondientes "supuestos de hecho"; y, por último, no parece que pueda predicarse sobre

---

<sup>77</sup> Es obvio que la inexistencia de un procedimiento específico previsto para ello, no constituiría obstáculo, pues cabría aplicar desde el principio del *contrarius actus*, salvas las distancias (que, en esencia, se traducirían en la manifestación en sentido contrario a la autonomía de las mismas entidades locales que lo hicieron para acceder a ella), a cualquier otro procedimiento que pudiera arbitrarse. Respecto a la inverosimilitud de tal hipótesis, en verdad cierta -y reiteramos una vez más que deseable- hoy por hoy, no podemos resistirnos a reflejar alguna otra bastante más inverosímil a nuestro juicio, pero apuntada por la doctrina más solvente: así, nada menos que acerca de los poderes de la Corona británica, de carácter simbólico en la actualidad como es bien sabido, GARCIA PELAYO afirma en su "Derecho constitucional comparado", cit., p. 471, que "...del mismo modo que han sido las circunstancias históricas las que han convertido en nominales los poderes reales, no está excluido, en principio, que bajo otras circunstancias se inviertan los términos y adquieran efectividad poderes que hoy son meramente formales".



normas constitucionales la *desuetudo*.

En fin, esta "posibilidad constitucional" que se ha intentado razonar, de un hipotético uso *pro futuro* de los preceptos constitucionales reguladores de la formación de la norma estatutaria, constituye (y es lo que queríamos concluir) una razón más, y no parece que de las menos importantes, para tratar de analizarla con la pormenorización necesaria.

## 2. Breve referencia a la metodología.

Para intentar llevar a cabo el trabajo que nos proponemos, es necesario utilizar, claro está, una determinada metodología. Esa metodología será la estrictamente jurídica, porque de esta naturaleza pretende ser el estudio, con las excepciones obligadas, históricas y comparadas, donde, obviamente, habrá de utilizarse el método histórico y el comparatístico pero que, como se verán, apenas constituirán referencias<sup>78</sup>. Es especialmente oportuno subrayar esto, habida cuenta de las evidentes implicaciones políticas y aun sociológicas del tema. Es decir, resulta especialmente oportuno subrayar que, en principio, y más a los efectos de un estudio que pretende ser jurídico, no cabe confundir el mundo de la normatividad, con las exigencias que conlleva, con el de la mera efectividad, sobre todo entendiendo por ésta el simple pragmatismo<sup>79</sup>. Es cierto que lo fáctico tiene fuerza normativa, como dijera

---

<sup>78</sup> Decimos que apenas constituirán referencias, porque el Capítulo correspondiente, que ocupará una extensión notable, no tiene otro objeto que complementar los aspectos histórico y comparado de lo que pretende ser un estudio relativamente completo de la norma superior de un ente territorial intermedio en un Estado no federal. Pero, como al término de dicho Capítulo se podrá inferir, para analizar esa norma en nuestro ordenamiento, esto es, para analizar el EA, no resulta imprescindible ni la historia ni el derecho comparado, salvo para dar cuenta del origen o de cómo funcionan normas y sistemas que fueron o que son similares al nuestro, pero sin que ni una ni otra cuestión influyan grandemente en lo que ha resultado ser el Estatuto de Autonomía.

<sup>79</sup> Por poner el ejemplo quizá más evidente: a nadie se le oculta que la razón práctica de la diferenciación entre CCAA, de modo que unas pudieran acceder a la máxima cantidad de competencias permitida por la CE desde el momento mismo de su puesta en marcha, mientras que las demás deberían esperar para tener la posibilidad de acceder a igual nivel competencial un mínimo de cinco años desde su constitución, teniendo además -y sobre todo- que contar

JELLINEK, y que, a su vez, lo normativo tiene también fuerza normalizadora, como después afirmara HELLER<sup>80</sup>. Pese a ello, lo cierto es que siempre existe una constante diferenciación entre lo que acaece en la práctica y lo que las normas (en general) regulan. En este sentido, es posible intuir desde ahora que algunos de los razonamientos jurídicos no concordarán del todo, más bien lo contrario, con el proceso que ha tenido lugar en la práctica o, si así se le quiere denominar, el proceso sociopolítico, sobre todo en lo que a la formación de las CCAA se refiere. Y no aludimos sólo a los supuestos en los que el *décalage* de que

---

esa ampliación con la aquiescencia de las Cortes Generales, era responder a las demandas de ciertos territorios, "emblemáticos" en cuanto a las reivindicaciones descentralizadoras territoriales, según demostraron en el pasado (y en no menor medida también en el mismo momento en que el nuevo sistema se estaba configurando), y que, en ese sentido, la disposición (en el art. 151 CE) de un mecanismo **general** de acceso a un *quantum* igual de autonomía, respondía más a la intención de desanimar al territorio que lo intentase que a demostrar realmente su anhelo de autogobierno superior (como, por lo demás y según se verá, la práctica tuvo ocasión de desvelar en el único conjunto de provincias, no "emblemático", que accedería al *status* autonómico por esta vía). Ahora bien, desde un punto de vista estrictamente normativo-constitucional (v. gr., para el ya famoso jurista persa del prof. Cruz Villalón, que se enfrenta tan sólo al texto normativo), el mayor nivel de competencias es el efecto y no la causa de la diferencia del tratamiento, esto es, la razón de la distinción, tanto de modos de acceso a la autonomía como de elaboración de los EEAA, tiene como motivo la consecución, desde el inicio, de un mayor o menor nivel competencial, y ello es independiente de que el territorio que desea tal nivel limite geográficamente con el mar o no, esté más o menos poblado, tenga industria o sea esencialmente rural, disponga o no de una lengua o dialecto propio o su historia haya sido más o menos reivindicativa. En este trabajo se considerará el Estatuto de Autonomía como norma y, en cuanto tal, con la operatividad que tiene en el sistema del que forma parte, independientemente de su sustrato sociopolítico real que, sin duda, ha sido y es distinto. (Hace ya algún tiempo, nosotros mismos afirmábamos que en ciertos territorios existe un sentimiento respecto al autogobierno que no brota sólo de la clase política, sino que arraiga en una fuerte conciencia popular, frente a la mayor parte de las autonomías, que "fueron de cuadros, de élites, es de decir, se comenzaron por arriba, y aún hoy lo siguen siendo", advirtiendo a continuación que, ello no obstante, en la conciencia popular de éstas también va calando paulatinamente la nueva estructura territorial: cfr. nuestro trabajo, "La jurisprudencia constitucional sobre la delimitación del ámbito territorial de Castilla y León", *Autonomies*, núm. 11, 1989, p. 110). De modo que si aquí se señalan diferencias entre Estatutos, será porque esas diferencias son normativas, esto es, porque se desprenden del texto estatutario en cuestión respecto de otros textos del mismo tipo, pero no porque su supuesto sociopolítico originario fuera en su momento (y siga siéndolo ahora) distinto.

<sup>80</sup> Cfr. HELLER, H., *Teoría del Estado*, trad. de L. Tobío, F.C.E., México, 1987, pp. 270-1, páginas en las que critica la concepción sobre las relaciones entre "normalidad" y "normatividad" que tenían JELLINEK y SCHMITT.

se trate entre norma y realidad parezca evidente, sino también a aquellos otros que no lo aparentan porque no han suscitado polémica ante las jurisdicciones (ordinaria o, sobre todo, constitucional). Este apunte que se acaba de hacer aparece especialmente pertinente en estos momentos, puesto que, como es sabido, la conflictividad entre Estado y CCAA ha descendido de forma ostensible en los últimos tiempos<sup>81</sup>, como consecuencia de la resolución de las cuestiones por vía política. Ello, que en sí es saludable en grado sumo para el funcionamiento del sistema, no sana, sin embargo, las disfuncionalidades jurídicas que pudieran encubrir o, en su caso, deducirse de esos acuerdos y que, precisamente en virtud de los mismos, no llegan, y seguramente nunca llegarán, ante la jurisdicción.

Un buen ejemplo de lo que se quiere decir lo constituye esta aclaración que tiene utilidad desde ahora mismo: cuando en este estudio se haga referencia a la Comunidad Autónoma, se la concebirá, principalmente, no como un territorio delimitado concreto, o como el conjunto de órganos que personifican su voluntad, sino como un ordenamiento jurídico en sí, trasladando a estos efectos lo que KELSEN expuso en su día respecto al Estado<sup>82</sup>.

Aunque citeamos a KELSEN precisamente tratando de metodología, aunque lo que se acaba de decir parece querer significar que adoptamos su método (que, como es sabido, es la aplicación de la gnoseología neokantiana -esto es, la separación entre el *sein* y el *sollen*- al ámbito del Derecho<sup>83</sup>), y aunque es obvio que dicho método se observará aquí en alguna medida, es también claro que se huirá de la maximalización en su uso, puesto que, como se

---

<sup>81</sup> Como bien puede observarse en la estadística de los conflictos de competencia entablados ante el TC.

<sup>82</sup> Nos referimos a que el Estado no es, en la teoría kelseniana, "una acción o una suma de acciones", ni tampoco "un ser humano o conjunto de seres humanos", sino un "orden jurídico" (KELSEN, H., *Teoría General del Derecho y del Estado*, trad. de E. García Máynez, UNAM, México, 1988, 2ª ed., p. 224). Por lo demás, nuestra concepción no es original, porque L.M. DIEZ-PICAZO ha expuesto exactamente lo mismo refiriéndose, precisamente, a las CCAA: "En términos estrictamente jurídicos, un ente público no es otra cosa que un ordenamiento..." ("Sobre la delimitación estatutaria del territorio de las Comunidades Autónomas y la rigidez de los Estatutos", *R.E.D.C.*, núm. 20, 1987, p. 152).

<sup>83</sup> V. el Prólogo de A. CALSAMIGLIA al *Compendio de la Teoría General del Estado* realizado por el propio KELSEN, Edit. Blume, Barcelona, 1979, p. 8.

ha demostrado, las consecuencias a que éste puede llevar aplicado sin ninguna concesión acaba por constituir uno de los puntos débiles de la teoría del más grande jurista del siglo<sup>84</sup>.

Y es que no puede (en el sentido de "debe") quedarse en mera teoría lo que, tras el estudio del sistema normativo regulador del ámbito que aquí interesa (la autonomía territorial), demanda o se deduce de dicho sistema, por lo que aquello que no coincida entre uno y otro plano, entre la normatividad y la normalidad en la terminología de HELLER, deberá ser enjuiciado (siempre, naturalmente, que se compartan las premisas y el razonamiento siga los pasos correctos, eludiendo la capciosidad, el sofisma o el interés, por poner algunos ejemplos de lo que subvierte cualquier proceso argumentativo) de modo crítico, entendiendo necesaria su adecuación al primero de los planos, porque, recordando la cita anterior de M. ARAGON, "... el derecho se venga o, al menos, acaba imponiendo sus propias condiciones..."<sup>85</sup>.

Es posible, con todo, que no resulte factible tal adecuación, por acabar resultando sus costes demasiado caros (desde el punto de vista político, sobre todo) para el sistema ideado; si es así, quedaría de manifiesto, al menos -y no nos parece poco- la diferencia entre la *lege lata* y la *lege ferenda*.

### 3. Los fines del estudio.

Vistas las razones y la metodología requerida por el trabajo, resta preguntarse por la finalidad del estudio. Si no logramos determinar qué es el Estatuto de Autonomía y pretendemos averiguarlo, donde primero hemos de dirigirnos, de modo forzoso, es, sin duda, a la Constitución, pues es ésta, en su condición de fuente de fuentes, la que genera esta norma nueva, distinta de aquellas con las que venía operando nuestro sistema al menos

---

<sup>84</sup> "Sus presupuestos gnoseológicos y su epistemología neokantiana -mantenida prácticamente hasta el final de su vida- resultan ya anticuados, no sólo hoy sino en la época de su madurez intelectual", dice el mismo CALSAMIGLIA, Ob. cit., p. 18.

<sup>85</sup> M. ARAGON, "La iniciativa de las Cortes Generales...", cit., p. 43.



durante el último medio siglo, con tan sólo un precedente histórico -el de la Constitución de 1931- de escasa experimentación real (sólo un Estatuto, el catalán, estuvo vigente durante algo de tiempo; el otro Estatuto aprobado, el vasco, apenas si pudo entrar en vigor). Pues bien, *prima facie* resulta de la Constitución lo siguiente respecto a la norma que ella misma denomina Estatuto de Autonomía:

- que ha de ser aprobado mediante ley orgánica (art. 81.1).
- que, sin embargo, su procedimiento de elaboración no es siempre como el de la ley orgánica: hay casos relativamente similares (art. 144.b, art. 146 y, dependiendo de la interpretación que de la D.A.1ª se haga, también ésta), mientras que otros no lo son en absoluto (art. 151.2).
- que su modo de reforma puede no ser (de hecho, se verá que resulta así en todos los casos) como el de las leyes orgánicas (art. 147.3) y, en algunos supuestos (art. 152.2 y, en su caso, D.A. 1ª), necesariamente no lo es.

Si esto resulta de una mera lectura del texto constitucional, ello conlleva, también *prima facie*, algunas preguntas acerca de esta norma que darán lugar, precisamente, a la determinación de los fines del estudio; a saber:

- si, pese a su denominación formal, puede considerarse el EA como una ley orgánica.
- si el EA es una categoría única, puesto que el modo de elaboración y aprobación por un lado, y el de reforma por otro, parece diferir sustancialmente entre supuestos normativos que se designan de igual forma.
- si su relación con el resto de las leyes es de equiordenación o, dado el aspecto que su modo de iniciativa y de elaboración, su contenido y reforma presenta, de otro orden.

Por tanto, de lo que se trata es, "sencillamente", de determinar a) si el Estatuto es una ley orgánica, b) si se trata de una categoría única o bajo una misma denominación nos



encontramos con más de un tipo de norma estatutaria, cuya/s diferencia/s con otra/s es/son irreductible/s, y c) si es igual o distinta (superior en su caso, puesto que ya desde el principio es fácil intuir la imposibilidad de que sea inferior) a las demás leyes del ordenamiento y, sea cual sea la conclusión, qué relaciones mantiene con ellas.

Ahora bien, dicho esto, parece evidente que un esquema de desarrollo que quiera convertir la lógica en el criterio de ordenación de estas pretensiones (en la medida que lo posibilite el sistema y también en la medida que lo permitan las capacidades del autor) demanda comenzar antes que nada por determinar si el 'estatuto', en sí mismo considerado, constituye una categoría general, de la que el Estatuto de Autonomía sería entonces una relevante especialidad.

## II. INEXISTENCIA DE UNA CATEGORÍA NORMATIVA ESTATUTARIA.

El término "estatuto", de tan amplio uso jurídico, es, seguramente, uno de los más antiguos: proviene del latín *statutum*, participio neutro del verbo *statuere*, cuya amplia significación abarcaba los sentidos de instituir, dejar sentado, decretar, formar una decisión, determinar, fijar o decidir. Aunque en sí es un término habitual, el ámbito de lo jurídico lo reclama de forma inmediata como el más apto para designar un conjunto de condiciones de especial relevancia jurídica: p. ej., refiriéndose a la historia de Roma, afirma MOMMSEN que el comienzo de la autonomía local "lo encontramos en el s. V de la ciudad." La colonia de ciudadanos de Ancio, la segunda en antigüedad fundada según el modelo de Ostia, recibió "... un estatuto especial y una magistratura propia, que imitaba a la romana, veinte años después de su fundación, o sea, el año 437 (317 a.d.C.)." Comunidades de este tipo, localmente cerradas, "nacieron en virtud de autorización política, pero parece que también se formaron muchas veces, con sólo el elemento de la residencia, mercados (*fora*) y lugares de reunión (*conciliabula*), cuya población se componía predominantemente de ciudadanos; estos *fora* y *conciliabula* fueron convirtiéndose igualmente en comunidades organizadas, más o menos rigurosamente según el régimen de la ciudad"<sup>1</sup>.

Esta significación del estatuto, la de designar en general el régimen jurídico de un territorio, será una constante en la historia. Así, p. ej., en el medievo de nuestro país, la Observancia Segunda de Aragón, *De moderatione rerum*, otorgaba a los Regidores y a los Ayuntamientos la facultad de crear y hacer cumplir **estatutos**<sup>2</sup>), y los regímenes jurídicos de las villas y ciudades, como es sabido, se denominaban genéricamente "estatutos". Ya a principios del presente siglo, la norma principal por la que se regía la Mancomunidad catalana

---

<sup>1</sup> MOMMSEN, Th., *Compendio de Derecho público romano*, 1873, trad. de P. Dorado, Madrid, s.f., p. 128-129.

<sup>2</sup> Voz "Estatuto", en *Enciclopedia Jurídica Seix*, t. XV.

cuando se creó era un **estatuto** (en la actualidad, el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, R.D.-Lgtvo. 781/1986, de 18 de abril, sigue refiriéndose en su art. 36 a los «estatutos» que han de regir las Mancomunidades provinciales). Años más tarde, la Constitución de la II República denominó de igual manera a la norma principal reguladora de las regiones autónomas, denominación que, como se sabe, trasladó el constituyente italiano de 1947, y que ha acabado adoptando el nuestro de 1978 para el mismo fin.

Ahora bien. Este no es, ni mucho menos, el único sentido del término en cuestión. Desde la Edad Media, tal denominación se predica de otras nociones, de modo que su sentido se diversifica a la par que se extiende. Así, y muy en particular, se dice hoy que el naciente Derecho Mercantil en la baja Edad Media era un **derecho estatutario**, para subrayar que se trataba de un derecho propio de los gremios o corporaciones de mercaderes que "estaban regidas por estatutos escritos", estatutos que recogían los usos y costumbres mercantiles antiguos así como los nuevos que se iban incorporando en el desenvolvimiento de la específica actividad comercial y que, junto con la puesta por escrito de las decisiones que adoptaban los tribunales también propios de los mercaderes (tribunales consulares) y los "estatutos u ordenanzas de las propias ciudades o municipios, que recogían frecuentemente preceptos reguladores del comercio al lado de otras muchas materias", constituyeron el derecho mercantil originario. "La manifestación más acusada de ese proceso histórico medieval creador del Derecho mercantil acaso se encuentre en el llamado *derecho estatutario italiano*"<sup>3</sup>. O, sin salirnos de la misma época, las incipientes Universidades que por entonces acababan de crearse o en proceso de creación, se regían también por estatutos, que eran

---

<sup>3</sup> La explicación se encuentra en las páginas iniciales de cualquier manual de derecho mercantil, o en cualquier artículo monográfico sobre el origen de dicho derecho (por todos, pueden verse las pp. 20-21 del de PASCUAL QUINTANA, J.M., "Aspecto histórico del Derecho Mercantil", *Revista de Derecho Mercantil*, núm. 69, 1958) aunque nosotros hemos preferido las más explícitas en este sentido, que son las de URÍA, R., *Derecho Mercantil*, M. Pons, Madrid, 1976, undécima ed., pp. 3-4. Posteriormente, con la revolución francesa y su postulado fundamental de la igualdad, desaparecerá, como es sabido, ese carácter "profesional" del derecho mercantil, su nota de derecho de una clase con un 'estatuto' especial, y se abrirá paso a la concepción objetivista de esta rama jurídica, tratando - infructuosamente- de encontrar su fundamento no en un determinado conjunto de **personas** que ejercen cierta actividad, sino en los **actos** que son objeto de ésta.

elaborados por ellas mismas<sup>4</sup>. Y es que el fenómeno estatutario no aparece casualmente y, además, su presencia en la historia del Derecho es constante<sup>5</sup>, si bien su importancia ha sido variable en el tiempo: desde épocas en que constituyó una fuente habitual, pasando por otras en las que tuvo menor relevancia, hasta llegar prácticamente a su desaparición<sup>6</sup>.

Con el tiempo, el fenómeno de generalización y expansión del sentido de este término se ha agudizado y, aunque parece que hay una decantación preferente en su uso para designar ciertos supuestos, también tiene aplicación, aunque minoritaria muy relevante, en otros.

Quizá donde mejor se puede observar la generalización del término es en el derecho internacional privado: en concreto en nuestro país, desde que la conocida Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de noviembre de 1867 señalara que tal rama del derecho está formada por "el conjunto de disposiciones que, según afecten a las personas, a las cosas y a las formas, se distinguen con el nombre de **estatuto personal, real y formal**". Esta distinción, consolidada en jurisprudencia posterior, parece haberse trasladado tal cual al Título Preliminar de nuestro CC, cuyo extenso art. 9 (redactado hoy conforme a la Ley 11/90, de 15 de octubre) regula el estatuto personal, cuyo art. 10 regula el estatuto real y cuyo art. 11

---

<sup>4</sup> Pero que "solían ser aprobados por el Papa, ya que de la Santa Sede recibía cada Universidad la *licentia ubique docendi*" (TOMAS Y VALIENTE, F., *Manual de Historia del Derecho Español*, Tecnos, Madrid, 1992, 4ª ed., 5ª reimp., p. 199).

<sup>5</sup> Ya a principios del s. XVII existe una obra dedicada de modo monográfico a los estatutos: *Tractatus de statutis*, de Alberico DA ROSATE, Francoforte, 1606. El estudio más completo sobre los estatutos medievales en territorio italiano pertenece a GUALAZZINI, *Considerazione in tema di legislazione statutaria medioevale*, Milán, 1958.

<sup>6</sup> ITALIA, Vittorio, Voz "Statuti", en la *Enciclopedia del Diritto*, t. XLIII, pp. 978-9. Este autor es, seguramente, el mayor especialista en este tipo normativo. A él pertenece la Voz siguiente en el mismo tomo de la Enciclopedia -"Statuti degli enti pubblici"-, pp. 1016 a 1029, donde analiza los estatutos de entes públicos en relación con la potestad para su emanación, potestad autónoma y heterónoma, deliberación, aprobación y abrogación del estatuto, imposibilidad de incidencia en la reserva absoluta de ley, etc. Y, de modo mucho más reciente, su monografía *L'interpretazione sistematica degli statuti e dei regolamenti*, Giuffrè, Milán, 1993.

regula el estatuto formal<sup>7</sup>.

Efectivamente, es posible referir el término "estatuto" a las formas de los actos, diciendo entonces que estamos ante el "estatuto formal", expresión con la que se designa la regulación de las solemnidades externas que acompañan a dichos actos<sup>8</sup>. Es asimismo posible referirlo a las cosas, en particular los inmuebles, y se habla entonces de "estatuto real"<sup>9</sup>. Finalmente, es también posible que esas condiciones se refieran a los sujetos, individual o colectivamente considerados, dando lugar a lo que comúnmente se conoce como "estatuto personal", que designa aquellas circunstancias sometidas a la ley que corresponde a la persona, física o jurídica, con preferencia a la ley territorial (como su estado civil, su capacidad o su derecho de familia); esto es, el *ius proprium* frente al derecho de los demás ordenamientos<sup>10</sup>. No obstante, en sentido lato, también puede entenderse por estatuto personal las condiciones que acompañen a un cargo. En este sentido, se ha hecho del todo común hablar del "estatuto de los parlamentarios", en el que, como es sabido, se engloban las características que acompañan a quien ostenta el cargo (inviolabilidad, inmunidad, aforamiento, franquicias e indemnizaciones). O, incluso, con un sentido documental, se ha

---

<sup>7</sup> GONZALEZ CAMPOS, J.D. *e.a.*, *Derecho internacional privado. Parte especial*, Publicaciones Centro Ramón Carande, Madrid, 1993, p. 38. Otras doctrinas internacionalistas parecen distinguir hasta cinco estatutos: personal, real, local, de autonomía de la voluntad y de las leyes de policía, tal y como los cita CH. PERELMAN, acudiendo a R. VAN DER ELST (*La lógica jurídica y la nueva retórica*, trad. de L. Díez-Picazo, Cívitas, 1988, p. 62).

<sup>8</sup> Art. 11.1 CC:

«Las formas y solemnidades de los... actos jurídicos se regirán por...».

<sup>9</sup> Art. 10.1 CC:

«... los... derechos sobre bienes inmuebles... se regirán por...».

<sup>10</sup> Art. 9.1 CC:

«La ley personal correspondiente a las personas físicas es...»;

art. 9.11:

«La ley personal correspondiente a las personas jurídicas es la determinada por...».



utilizado el término para designar con él un régimen jurídico general (pues así se llama el documento, en Italia o en nuestro país, que lo tomó del anterior, en el que quedan recogidos los aspectos más principales de un grupo social que ostenta determinada condición profesional): el "Estatuto de los trabajadores"<sup>11</sup>. La propia Constitución se refiere al «Estatuto del Personal de las Cortes Generales» (art. 72.1), al «estatuto de los funcionarios públicos» (art. 103.3), al «estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados de carrera... y del personal al servicio de la Administración de Justicia» (art. 122.1) o al estatuto de los miembros del Tribunal Constitucional (art. 165); también participa de esta característica, aunque su sentido principal es más amplio, «el estatuto orgánico del Ministerio fiscal» (art. 124.3). De modo que podría decirse, en definitiva, que el término estatuto referido a la persona, designa el conjunto de derechos subjetivos que le acompañan según la condición en que se halle (como 'simple' persona perteneciente a un lugar determinado, en el ejercicio de su cargo o en relación con el régimen jurídico de su condición profesional).

Pero decíamos antes que el uso del término quizá se identifica en el ámbito jurídico de modo más propio cuando designa ciertos supuestos. Nos referimos, como fácilmente puede adivinarse, a las normas internas reguladoras de formas asociativas (sobre todo privadas, pero también públicas o, cuando menos, de relevancia pública), así denominadas en conjunto - "estatutos", aunque de forma coloquial se identifica más con el documento que explicita dichas normas-, que no suponen atribución alguna a sus componentes *ad extra* de la asociación (siendo su eficacia discutida cuando se pretende que tengan proyección fuera de su ámbito propio, lo que da lugar a fenómenos como la *drittwirkung*, etc.), sino que consisten en un compuesto de normas internas cuyo fin es la mera organización de la asociación. Este es, seguramente, el significado más habitual de entre todos lo que se atribuyen al término "estatuto", el de "«constitución» del ente o de la asociación"<sup>12</sup>, y tales formas asociativas se

---

<sup>11</sup> En un sentido similar, de régimen jurídico general, se ha presentado, cuando se redactan estas líneas, una proposición de ley de "Bases del Estatuto del Contribuyente" (B.O.C., Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 14, de 30 de julio de 1993).

<sup>12</sup> ITALIA, Voz "Statuti degli enti pubblici", cit., p. 1019, n. 17.



reforma universitaria, establece que se regirán, entre otras normas, por sus Estatutos (en la Ley 14/1970, de 4 de agosto, de educación y financiamiento de la reforma educativa, junto a estos Estatutos de las Universidades se recogía, además, el «estatuto del estudiante» -arts. 66 y 125 y ss., respectivamente-), o del Ente público de Radio Televisión Española, que se rige por un Estatuto aprobado por Ley 4/1980, de 10 de enero.

Si se recapitula sobre los sentidos que hasta el momento se han especificado del término "estatuto", se podrá observar que se ha referido a términos tan dispares como lugares o territorios (colonias, villas, mancomunidades o entes territoriales intermedios), a corporaciones gremiales medievales, a formalidades de actos, a cosas y a circunstancias personales (en calidad de persona física o en cuanto se ostenta un cargo o una profesión), a asociaciones y a órganos y entes públicos. Por si tal variedad de acompañamiento al término estatuto no fuera suficiente, en nuestro derecho reciente es posible encontrar "estatutos" referidos a productos (p. ej., el Estatuto del vino, de la viña y de los alcoholes, aprobado por Ley 25/1970, de 2 de diciembre) o -más especialmente por lo que a este trabajo se refiere, según después se dirá- a entes como los bancos (el art. 310 del Código de Comercio alude a ellos) o tan particulares como los Puertos (Ley 27/1968, de 20 de junio, sobre Juntas de Puerto y Estatutos de Autonomía<sup>14</sup>). Ante esta variedad de sustantivos susceptibles de 'estatutización' cabe preguntarse: ¿hay alguna nota que sirva de común denominador a tan abigarrado y no exhaustivo conjunto de supuestos especificados en los párrafos anteriores?.

V. ITALIA señala que, hecha abstracción de unos y otros tipos, pueden encontrarse en las normas que son designadas de este modo, entre otras menos relevantes a los efectos que aquí interesa, algunas de las siguientes notas (aunque no sigamos exactamente sus mismos términos): los estatutos

- resultan un tipo de norma especial, que acoge un régimen singular frente al resto del derecho, el derecho común o general; en consecuencia, no puede ser aplicada por analogía.

---

<sup>14</sup> Derogada de forma expresa hace poco por la Ley 27/1992, de 24 de noviembre (Disposición Derogatoria 2.ª.), de Puertos y de Marina Mercante.

- suelen ser normas de rango inferior a la ley, y su eficacia está condicionada por el ordenamiento general con independencia de que estén por encima de otras normas de ese mismo ordenamiento.

- de modo habitual se presentan como expresión de potestad autónoma de la forma asociativa o del ente que lo elabora<sup>15</sup>.

En cuanto a la primera de esas notas, ciertamente, en cualquiera de los casos anteriores, pero muy en particular en el caso de las formas asociativas -y más de los entes públicos- puede deducirse que el estatuto es el **conjunto de normas que determinan la respectiva posición jurídica del objeto de su regulación**, caracterizándolo mediante una normación **especial** frente a la común por la que se regulan otros objetos. Es la característica que el propio ITALIA enuncia como origen genérico, como presupuesto, de los estatutos: "Estos han nacido en el momento en que, a un derecho común y general, se ha contrapuesto otras reglas jurídicas, consideradas singulares o especiales ..." <sup>16</sup>, de modo que, ya en el ordenamiento actual, puede concluirse que, referido a los entes públicos y privados, "El estatuto tiene... la característica de ser un módulo elástico que «depende» de la singular ley que prevé la específica potestad estatutaria, y, respecto a esta ley, desenvuelve una «función sustitutiva». El estatuto, pues, «sustituye» con «reglas especiales»... la regla establecida por la ley y en los límites de ésta" <sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> V. ITALIA, Voz "Statuti", cit., pp. 979-980.

<sup>16</sup> V. ITALIA, Voz "Statuti", cit., p. 978. En el mismo, sentido, GARCIA DE ENTERRIA: "el concepto de derecho estatutario debe ser opuesto al concepto de derecho general", pues lo que hace es sustraer aquello de lo que se trate "en una cierta medida al menos (...) al imperio de los derechos generales" ("Verso un concetto di diritto amministrativo come diritto statutario", *R.T.D.P.*, Anno X, 1960, p. 332) tomando en un sentido general los términos que el citado autor emplea con un sentido específico para diferenciar subjetivamente el derecho administrativo del resto del derecho y, por consecuencia, llegar a la calificación del derecho administrativo como derecho estatutario. En este sentido él mismo advierte que "el criterio subjetivo que convencionalmente calificamos de estatutario, difiere esencialmente de la particular concepción estatutaria formal y rigurosa propia del orden medieval" (p. 333).

<sup>17</sup> V. ITALIA, Voz "Statuti", cit., pp. 980-1 (con las consecuencias interpretativas que ello tiene: cabe la interpretación extensiva, pero no la analógica). Entre los entes públicos y privados, no obstante, no cabe incluir a los entes territoriales que son las CCAA, pues no es



Ahora bien, lo mismo que ha de ratificarse esta nota, porque en verdad describe lo que, en general, representa un estatuto, ha de insistirse en la relatividad de las otras, y más aún en la actualidad: así, la nota de que sean normas de rango inferior, se ve estadísticamente confirmada pero, cuando no lo son, precisamente por tratarse en esos casos de normas superiores, resultan tener notable relevancia en el ordenamiento. Prueba histórica de ello en nuestro sistema, es nada menos una norma de carácter constitucional, el Estatuto Real de 1834, tipo de norma que en Italia fue la habitual en la primera mitad del pasado siglo<sup>18</sup> y aun hoy los estatutos llamados especiales en este mismo país, son leyes constitucionales. En la actualidad, los Estatutos de Autonomía en nuestro sistema, que formalmente son leyes orgánicas (y sobre cuya posición en el ordenamiento nos remitimos a lo que más adelante se concluya) y, en menor medida, el Estatuto de algún ente público (RTVE) que es ley ordinaria, son también ejemplos de un rango no precisamente "inferior". O, en igual sentido, las normas que desarrollan el estatuto de los miembros de cámaras representativas, cuya forma es la de reglamento parlamentario, pero cuya fuerza, como es sabido, no es sólo reglamentaria. En definitiva, como concluye el mismo ITALIA, "el estatuto se puede colocar en varios niveles en la jerarquía de fuentes"<sup>19</sup>.

Lo mismo es preciso decir respecto de la otra nota, el carácter de expresión de autonomía organizatoria que suele tener el estatuto: no es así en el supuesto, ya varias veces citado y que es una buena muestra por su importante relevancia, del Ente Público de Radio-Televisión.

---

posible concebir que, aun con toda su importancia, pueda el Estatuto de Autonomía "sustituir" con "reglas especiales" referidas a las CCAA, reglas constitucionales (que, por lo demás, no existen, pues esa es la misión de los estatutos: establecer un régimen *ex novo* si no en toda, al menos en gran medida). (El supuesto de los Estatutos especiales italianos, de naturaleza constitucional, puede ser distinto: v. lo que se dice a continuación y, en particular, el capítulo correspondiente al estudio de los Estatutos italianos).

<sup>18</sup> ITALIA, Voz "Statuto", cit., p. 979, n. 18. Recuérdese, además, que la norma que funcionó como Constitución italiana una vez constituido el Estado italiano, fue el Estatuto Albertino, esto es, el Estatuto que el Rey de Cerdeña, Carlo Alberto, otorgó en 1848, y que estuvo formalmente vigente hasta la emanación de la actual Constitución republicana de diciembre de 1947.

<sup>19</sup> Voz "Statuti", cit., p. 980.



Las afirmaciones que se acaban de hacer, sirven igualmente para el supuesto objeto de nuestro interés: los Estatutos de los entes territoriales intermedios en general, en nuestro sistema o en otros similares. Porque con ellos, aunque ciertamente de un modo un poco más concreto, la situación es la misma en relación con las notas anteriores: sigue siendo cierta la primera (la especialidad de la regulación de cada uno de los entes territoriales respectivos frente al derecho común o general, o frente al resto de los entes en su caso), pero cambian las cosas cuando nos referimos a las otras dos notas. Puede constatarse esto en el caso italiano en particular, como recuerda el mismo ITALIA<sup>20</sup>, donde hay una diferencia sustancial de rango entre los estatutos de las regiones especiales (que son leyes constitucionales) y los de las ordinarias (leyes ordinarias), y donde ambos tipos de estatutos también se diferencian de modo esencial en su carácter de manifestación de autonomía, al ser sólo los segundos expresión de una (relativa) autonomía organizativa, mientras que los primeros, como leyes constitucionales que son, resultan impuestos por el legislador constitucional estatal<sup>21</sup>. Desde luego, los estatutos portugueses no son manifestación de capacidad autoorganizativa propia y, en el caso de los estatutos de las Comunidades Autónomas españolas, aun sin haber comenzado a analizarlos aún, una mera lectura de la Constitución pone de manifiesto la existencia de notables diferencias entre una minoría de ellos y el resto, pudiendo dudarse, en todo caso, de que sean manifestación de absoluta autonomía organizativa<sup>22</sup>.

de la del Estado... La autonomía...

gobiernos Forales Autónomos...

y, además de por el las...

---

<sup>20</sup> ITALIA, *Idem*, p. 980.

<sup>21</sup> De modo que, según afirma ROMANO, A. ("L'autonomia statutaria delle regioni di diritto speciale", *Giurisprudenza Costituzionale*, 1971), lo que hay es un **distinto tipo normativo bajo una misma denominación** (p. 1029, subrayado nuestro) o, también, que la Constitución en sus arts. 116 y 123, "emplea promiscuamente el término «estatuto»" (p. 1045). De ahí que V. ITALIA ponga de relieve que existen notables diferencias entre los estatutos originarios y los de las regiones ordinarias italianas, por lo que los criterios de interpretación no pueden ser trasladados en su totalidad (*L'interpretazione sistematica...*, cit., pp. 4-5).

<sup>22</sup> Y ello tanto en el régimen actual como en el de la Constitución de 1931. Nos referimos, obviamente, a los Estatutos de Autonomía, no a otros supuestos particulares, como el de la Ley catalana de 25 de mayo de 1933 reguladora del Estatuto interior de Cataluña que era producto, precisamente, de la autonomía organizativa de la Región autónoma, y a la que hoy equivale la Ley 3/1982, de 23 de marzo, del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad.

Lo que sí parecen tener todas o la inmensa mayoría de las figuras normativas estatutarias en común, dejando a un lado la posición que ocupen en el ordenamiento o su consideración como manifestación de mayor o menor grado de autonomía organizativa, es un contenido igual, sin perjuicio de otros contenidos peculiares, consistente en el modo de organización del ente de que se trate, en la especificación de sus órganos y modo de elección, en la determinación de los objetivos del ente y, finalmente, también suelen aludir al régimen económico y al modo de reforma del estatuto en cuestión.

En este sentido, los Estatutos de Autonomía de los territorios autónomos en que nuestro país se divide territorialmente, **obedecen a esta misma configuración**, es decir, su peculiaridad no deriva de su contenido o de su estructura, ni tienen fines distintos de los de la mayor parte de las normas estatutarias. Como ejemplo claro de lo que se acaba de afirmar, con la curiosa coincidencia además de concordar *in toto* con la denominación de la norma objeto de nuestro estudio, podemos tomar como ejemplo el antes citado de la Ley 27/1968, de 20 de junio, sobre Juntas de Puerto y **Estatutos de Autonomía**. El Título II (arts. 15 a 29) de dicha Ley llevaba por título "De los puertos en **régimen de Estatuto de Autonomía**". Se trataba de un «régimen especial» (art. 15), en el que este tipo de «Entidades públicas» (art. 16.1) que eran los Puertos en este régimen, gozaban «de personalidad jurídica independiente de la del Estado...<sup>23</sup>». La denominación del ente tenía lugar «agregando a la expresión genérica Puerto Autónomo el nombre específico del puerto» que administrasen (art. 16.3); y, además de por la Ley citada, estos Puertos Autónomos se regían «por su respectivo **Estatuto de Autonomía** y, como supletorias, por las normas de derecho privado» (art. 16.4). En los mismos existía un «**Delegado del Gobierno**», con «misiones de vigilancia e información» y con «facultad de veto suspensivo» sobre el órgano rector del Puerto Autónomo (art. 18.2). Las funciones de este Delegado y sus relaciones con los Ministerios correspondientes (Obras Públicas y Hacienda), habrían de regularse precisamente en el **Estatuto de Autonomía** (art. 22.2), junto con, entre otras aspectos, la forma de designación

---

<sup>23</sup> ... pudiendo realizar toda clase de actos de gestión y disposición» sin otras limitaciones que las establecidas en la mencionada Ley, sin que estuvieran sujetas «a la Ley de Entidades Estatales Autónomas ni a la de Contratos del Estado» (art. 16.2) y sin que los acuerdos de sus órganos de gobierno tuvieran el carácter de actos administrativos, por lo que de ellos conocería la jurisdicción que en cada caso correspondiese (art. 24.1).

de los Vocales del Consejo de Administración (art. 19.4), de los miembros del Consejo asesor (art. 20.3), el régimen financiero y su actividad (art. 28.1 y 2).

Por tanto, la singularidad de los Estatutos de Autonomía deriva de su objeto (regular un ente territorial intermedio de las características de una Comunidad Autónoma o, en su caso, de otras características), lo que, a su vez, conllevará otras especialidades, muy señaladas y constitucionalmente previstas: método para su elaboración, aprobación y reforma y relación con el resto de las normas que conforman el ordenamiento.

De lo hasta aquí dicho, cabría colegir, por tanto, que el Estatuto no es propiamente una categoría normativa (en rigor, por no ser, ni siquiera es una categoría si se atiende al significado coloquial de este término, que cabría definir como 'conjunto de normas susceptible de ser agrupado por sus elementos comunes'); y aún menos es una categoría heterogénea -si así cupiera expresarse sin caer en una *contradictio in terminis*-, por más que su denominación, su contenido y su función 'material' sean los mismos: a lo sumo, es posible deducir que el término "estatuto" implica un concepto material, pero en ningún caso formal, toda vez que las diversas normas que llevan esta denominación no guardan ninguna relación entre sí: ni su naturaleza, ni su modo de emanación (iniciativa, elaboración y aprobación), ni su posición ordinamental ni, en fin, sus consecuencias jurídicas. De modo que, cuando en este estudio nos refiramos a las normas estatutarias, no habrá de entenderse como referencia a ninguna genérica categoría "estatutaria" -que no existe, si se está de acuerdo con lo que hasta aquí se ha dicho- sino, tan sólo, al muy restringido y muy particular tipo que forman, por sí solos, los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas o, en su caso, de otros territorios autónomos.

### **III. PRECEDENTES DEL ESTATUTO DE AUTONOMIA.**

#### **1. De la conformación de España como Estado a la República federal.**

Parece conveniente comenzar lo que pretende ser un estudio jurídico sobre la norma principal del régimen de las unidades territoriales autónomas que conforman nuestro actual Estado, con un 'rastreo histórico', por expresarlo de forma plástica, que permita ponerse en antecedentes y observar si la situación actual en lo que a esa norma respecta es, o no, la conclusión de un proceso circunstancial que ha tenido lugar en un determinado espacio temporal. En este sentido, el que sea habitual que las varias (aunque tampoco muchas) monografías que se ocupan del régimen jurídico de las CCAA en nuestro mercado jurídico bibliográfico, o del derecho regional en sistemas relativamente similares al nuestro, comiencen también de esta manera, puede interpretarse como confirmación de esa apuntada conveniencia.

De acuerdo con lo dicho, y si no se quiere hacer de los precedentes un estudio en sí mismo, y aun un estudio interminable, es preciso tomar como punto de partida un momento concreto en la historia, que en este caso, y sin temor a errar en demasía, podemos fijar aquí a finales del s. XV, por no especificar fechas más exactas -que las hay- y así evitar dar pie a las especulaciones antes del comienzo mismo del estudio. Decimos a finales del s. XV porque parece casi unánime el sentimiento histórico de conformación de España como unidad estatal en esas fechas, cuando a la sazón reinaban conjuntamente Isabel I de Castilla y Fernando II de Aragón. Puede afirmarse que son estos los momentos en que España surge como Estado en sentido moderno, esto es, en el sentido en que empleara el término Maquiavelo por primera vez en *El Príncipe*<sup>1</sup>: "Desde entonces hay un Estado español", dice

---

<sup>1</sup> Como es de dominio común, el término "Estado" como forma de organización política se emplea por primera vez en sentido moderno por MAQUIAVELO, al abrir su obra más conocida, *El Príncipe* (1513) del modo siguiente: "Tutti gli stati, tutti e' dominii che hanno

con rotundidad TOMAS Y VALIENTE<sup>2</sup>. Y desde ese mismo instante puede decirse que comienza lo que se ha dado en denominar con bastante generalidad "el problema regional", o "la cuestión regional", que desde diciembre de 1978 se ha convertido en "la cuestión autonómica", en lo que es una evidente confirmación de que no existe estado perfecto, y que si éste se alcanza, su mismo logro marca el instante del comienzo de la pretensión para su cambio.

A nosotros, sin embargo, nos sirve como punto de referencia cronológico la conformación de España como Estado en esas fechas para dar cuenta, desde ahí, del proceso que subyace a lo que hoy tenemos. En ese proceso, cuya perspectiva histórica es casi inmensa, nos limitaremos a centrarnos en tres puntos: 1º, la aparición y seguimiento de la división del territorio estatal en unidades territoriales inferiores, administrativa y políticamente y, en su caso, en la combinación de estas unidades para formar otras; 2º, la pretensión de descentralización y de autonomía de algunas de esas unidades territoriales; y 3º, la plasmación jurídica, en determinados tipos de normas, de esa pretensión cuando acaba siendo reconocida por el poder central (en el sentido más genuino de este término) o, si resulta interesante, también cuando se quedan en mero proyecto. En los tres casos, como se tendrá ocasión de ver, se convertirá en un rastreo casi semántico.

---

avuto e hanno imperio sopra gli uomini, sono **stati** e sono republiche o principati" (Citamos por la edición de las obras completas del autor florentino, realizada por Mario Martelli, *Machiavelli. Tutte le opere*. Sansoni Editori, Firenze, 1971). Los primeros entes de los que se predica por esa época el término Estado, fueron las ciudades-Estado italianas, pero como con acierto puso de manifiesto NAEF, el conjunto de estas ciudades no serán capaces de crear un Estado (*La idea del Estado en la Edad Moderna*, 1935, Trad. de Felipe González Vicens, Edit. Aguilar, Madrid, 1973, p. 61). Más adelante, este mismo autor pone de relieve que, junto con el inglés y el francés, el español es de los Estados más antiguos (Ob. cit., p. 85). El concepto de Estado al que nos referimos y que no surgió hasta el Renacimiento, es el que expone HELLER, en su *Teoría del Estado*, esto es, Estado "... en el sentido de una unidad de dominación, independientemente en lo exterior e interior, que (actúa) de modo continuo con medios de poder propios, y claramente delimitada en lo personal y territorial" (HELLER, H., *Teoría del Estado*, cit., p. 142). Ese nacimiento de España como Estado tiene lugar, como decimos, a finales del s. XV, cuando los Reyes Católicos incorporan a las Coronas que cada uno de ellos había aportado a su unión, los reinos de Navarra y de Granada.

<sup>2</sup> TOMAS Y VALIENTE, F., *Manual de Historia del Derecho español*, cit., p. 177.



Pues bien, en el momento en que España se convierte en Estado propiamente dicho, no se planteaban problemas territoriales en el sentido al que aquí nos referiremos, por la sencilla razón de que el Estado así formado funcionaba prácticamente como antes, es decir, seguía dividido en los Reinos "histórico-naturales" -por emplear una expresión gráfica- que lo conformaron: continuaban funcionando según lo hacían hasta entonces, esto es, con sus propias estructuras, sus propias normas y sus propias tradiciones y costumbres. En términos actuales, vendríamos a decir que el nuevo Estado se correspondía con lo que es una "confederación": "España era una comunidad de naciones... Hay un sólo Estado, una sola Monarquía, un sólo soberano. Pero hay diversidad de reinos y de sistemas jurídicos"<sup>3</sup>.

Estas divisiones, que deliberadamente hemos calificado de "histórico-naturales", estarán a partir de entonces presentes en las divisiones territoriales que se vayan efectuando, casi hasta llegar al momento actual.

En efecto, la unificación e incorporación de Reinos que llevan a cabo los Reyes Católicos, marca el comienzo de una centralización *in crescendo* a partir de su sucesión, aunque, en general, pueda decirse que con los Austrias dicho proceso no tenga los acusados caracteres que tendrá con el advenimiento de los Borbones<sup>4</sup>.

Así es. Prescindiendo de matices interesantes, pero no esenciales en lo que aquí importa, la victoria de Felipe de Anjou supuso la instauración del Estado absoluto al estilo

---

<sup>3</sup> TOMAS Y VALIENTE, F. Ob. cit., p. 283. La mejor demostración oficial de que ello era así, lo constituía, precisamente, los diversos títulos que con los que los Reyes de España firmaban sus documentos, es decir, no lo hacían sólo como "reyes de España, sino enumerativamente reyes de cada reino, o Conde Barcelona, o Señor de Vizcaya y de Molina, etc.", poniendo de manifiesto que lo que existía era "unidad en la diversidad", "pluralidad de Españas, como sugiere el título usado con frecuencia aunque no desde la Cancillería de «*Hispaniarum rex*»" (TOMAS Y VALIENTE, *Escritos en y desde el Tribunal Constitucional*, C.E.C., Madrid, 1993, p. 201).

<sup>4</sup> No obstante, aun en época de los Austrias, un siglo después de la mencionada unificación, con Felipe II, ya Aragón se alza contra la Corona (1591-2) -quizá pueda fijarse esta fecha como el comienzo del enfrentamiento del Norte y el Este contra el Centro- y medio siglo después, con Felipe IV en el trono, o mejor, bajo la dirección de su valido Olivares, se levantan Cataluña, Nápoles y Portugal (1640), acabando este último por independizarse de forma irreversible.

francés<sup>5</sup>. Jurídicamente ello se plasmó en las Decretos de Nueva Planta de 1714, fecha y documento que resultaron ser la primera vez que se lleva a cabo una división territorial, aunque solamente fuera a los efectos de la aplicación del nuevo derecho (de la que quedaron excluidos los territorios vasco-navarros). A partir de la llegada del absolutismo, la división territorial se lleva a cabo mediante unidades características denominadas **intendencias**, "creación genuina del absolutismo"<sup>6</sup>, división que constituyó el precedente para la "División de España en provincias e intendencias", efectuada por el Conde de Floridablanca en 1785. Ambas tomaban, entre otras, la referencia de los antiguos reinos, señoríos, principados, etc. que conformaron el Estado español al inicio.

Seguramente puede entenderse que la primera división administrativa "moderna"<sup>7</sup> de España fue llevada a cabo por la autoridad impuesta por Napoleón tras su invasión: José I importa de Francia la división del territorio en prefecturas y subprefecturas, que resulta bastante distinta a la antes mencionada de Floridablanca, es decir, que no responde al desarrollo o a la transformación de divisiones anteriores, sino que es una innovación. Sin embargo, esta división, efectuada en 1810, sí que serviría a su vez de modelo (pueden compararse los escasos cambios que introduce sobre ella) a Javier de Burgos (Subprefecto en la administración de José I) para su trascendental determinación provincial de 1833 que, como es sabido, perdura hasta hoy sin otra alteración que la subdivisión de las Islas Canarias. La provincialización, como es lógico habida cuenta del contexto en el que se desarrollaba, no

---

<sup>5</sup> No en vano provenía del Estado absoluto por antonomasia (la Francia de Luis XIV, claro está) y, además, esa era la tendencia en la Europa continental del tiempo (Inglaterra, como siempre, tenía su propio proceso). Por otro lado, a partir de esos momentos se producirán los inicios de la revolución industrial, con la consiguiente abolición de la sociedad estamental y su sustitución por una nueva y pujante clase, la burguesía: a ésta le interesará, al menos en principio, la existencia de un Estado fuerte y cuanto más amplio mejor, en el que desarrollar su mercado.

<sup>6</sup> GARCIA DE ENTERRIA, E., "La provincia en el régimen local español", en *Problemas actuales del régimen local*. Instituto García Oviedo, Sevilla, 1986, 2ª ed., 24.

<sup>7</sup> En el sentido de no tratarse de una obra resultado de la mera constatación de lo ya existente, como lo era la de Floridablanca, p. ej., -«Obra formada por las relaciones originales de los respectivos intendentes del Reyno, a quienes se pidieron de orden de Su Majestad...», como comenzaba este documento- sino de una fragmentación planificada, especificando tanto los límites como la extensión de cada una de las divisiones.

tenía "... la sombra siquiera de una intención de autonomía..."<sup>8</sup>, y se hacía a los únicos efectos de mejorar la Administración central, sin que las unidades territoriales resultantes -las provincias- tuvieran la consideración de entidad local, tal y como hoy las concebimos: tendría que pasar un siglo para que esto último fuera así.

Pocos años más tarde, con Isabel II en el trono y siendo Ministro de la Gobernación Patricio de la Escosura, se promulga el Real Decreto de septiembre de 1847, cuya vigencia fue efímera y cuya intención, naturalmente, no era la de descentralizar, pero es la primera vez que se agrupan, a efectos administrativos, varias de las provincias surgidas unos años antes, formando así las primeras divisiones supraprovinciales en sentido estricto (esto es, con las provincias nuevas y que constituirán siempre el referente de las posteriores divisiones), denominadas "Gobiernos generales" (en número de once, a los que había que añadir los dos archipiélagos). El término "Comunidades", usado en tiempos relativamente próximos, parece que en nuestro país lo emplea por primera vez en sentido jurídico moderno (esto es, no en su sentido medieval, ni en el romántico germánico de *Volksgemeinschaft*) Posada Herrera no mucho más tarde en su Proyecto de Ley municipal de 1860, para designar las posibles uniones de municipios meramente administrativas<sup>9</sup>.

A principios del conocido como "Sexenio revolucionario", en agosto de 1870, se promulga la Ley provincial. Esta disposición posibilitará por primera vez que, aun sin reconocer el carácter de entes locales a las provincias, pudieran éstas **asociarse voluntariamente**. Es el precedente de las posteriores mancomunidades provinciales y, en el sentido de asociación voluntaria -y sólo en ese- también pueden considerarse como lejano precedente de lo que en la Constitución de 1931 y en la actual, serán las «regiones autónomas» y las «Comunidades Autónomas», respectivamente. Hasta ese momento, las demarcaciones territoriales venían siendo consideradas en buena medida herederas más o menos directas de las antiguas divisiones del territorio (reinos, principados, señoríos), y la entidad que tuvieran, fuera cual fuera, se las concedía por sí mismas, no como resultado de

---

<sup>8</sup> GARCIA DE ENTERRIA, "La provincia...", cit, p. 30.

<sup>9</sup> V. MARTIN MATEO, R., voz "Mancomunidades municipales y provinciales", en *Nueva Enciclopedia Jurídica Seix*.

la agregación **voluntaria** de unidades territoriales inferiores (municipios, partidos o, desde 1833, provincias en sentido estricto). La norma en cuestión tuvo notable importancia, puesto que, aunque en lo que a la facultad asociativa respecta no llegó a tener repercusión práctica, y aunque sufriría modificaciones en sentido restrictivo respecto de "sus principios autonomistas"<sup>10</sup>, en buena medida su sentido se mantuvo.

## **2. El Proyecto constitucional de 1873.**

El primer intento de descentralización **de carácter constitucional** tuvo lugar, como es sabido, dentro de ese mismo "Sexenio revolucionario", con el Proyecto de 1873, que pretendía convertir España en un Estado federal. Eran evidentes las influencias de los sistemas estadounidense y suizo (Constituciones de 1787 y 1848, respectivamente). Pero había una diferencia capital entre aquellos ejemplos y el caso español: la unión de Estados resultante en el caso de Norteamérica o la Confederación suiza, reunían Estados o Cantones en un principio independientes, mientras que el proceso español era justamente el inverso, al transitar de un Estado unitario a uno descentralizado. En realidad, las unidades territoriales que configurarían el nuevo Estado tomadas como referencia por el Proyecto, venían a corresponderse con las regiones históricas en que se dividía el país (excepto, incomprensiblemente, León), más alguna colonia, y se las denominaba "Estados regionales". Será la división modelo para posteriores proyectos federales. La diferencia con las fórmulas posteriores de descentralización que interesan a este trabajo, es fundamental: la propia Constitución prefiguraba la composición territorial del nuevo Estado. En este sentido, el Proyecto de 1873 no puede, por tanto, considerarse precedente (todo lo contrario) de lo que después establecerían la siguiente Constitución republicana y la hoy vigente.

No obstante, el texto del Proyecto de 1873 tiene una enorme importancia como antecedente de lo que aquí se pretende estudiar, por varios motivos. El primero de ellos, porque es la primera vez que un texto, cuya pretensión era ser convertido en

---

<sup>10</sup> GARCIA DE ENTERRIA, E., Ob. cit., p. 36. Las reformas tuvieron lugar en 1877 y 1882.

*Constitución*, distingue entre **autonomía económico-administrativa** y **autonomía política**. En efecto, las antiguas regiones, ahora Estados regionales, gozarían de

**«completa autonomía económico-administrativa y toda la autonomía política compatible con la existencia de la Nación» (art. 92).**

Por esta última (autonomía política) se entendía ya lo que hoy se considera como uno de los principales atributos de la misma: la potestad legislativa, y en este sentido, preveía que los Estados nombrasen «sus asambleas legislativas por sufragio universal» (art. 94).

En segundo lugar, consecuencia de lo anterior, en uso de este tipo de autonomía política, los Estados regionales podrían darse, a sí mismos, esto es, sin intervención *a priori* de los órganos centrales, una Constitución «política» (art. 93).

Tercero, porque, del tenor literal del precepto que se acaba de citar, parece desprenderse la idea de que la existencia de esa Constitución sería producto de la propia voluntad del Estado regional en cuestión, pues su primer inciso rezaba así: «Los Estados tienen *la facultad* de darse una Constitución política...»; es decir, es posible entender que se introduce por primera vez ese principio de tan enorme alcance en las Constituciones democráticas posteriores, el **principio de voluntariedad o dispositivo**. No obstante, a nuestro juicio, resulta cuando menos dudoso que ello fuera así, atendiendo al resto de los preceptos constitucionales y del sistema que intentaba configurar, según lo que a continuación se explica. A) Por un lado, los Estados venían ya determinados por la Constitución, esto es, no podían optar por existir o no por su propia voluntad (frente a lo que, teóricamente al menos, sucederá en los otros dos textos constitucionales a los que se acaba de hacer referencia), como lo prueba el que estaba terminantemente prohibido el surgimiento de un nuevo Estado dentro de la jurisdicción de otro (art. 104) o por reunión de otros dos o más sin consentimiento de los legislativos respectivos y sin la sanción del legislativo federal (art. 105); siendo así, difícilmente cabe imaginar para un Estado, aunque éste fuera «regional», una norma institucional que no sea una Constitución. B) Porque en más de un precepto el Proyecto se refiere a las Constituciones de los Estados regionales globalmente, presuponiendo que todos ellos dispondrán de una norma de tal carácter (v. gr., arts. 82.10 ó 102). C) Tampoco cabe



entender que la Constitución pudiera ser sustituida por algún otro tipo de norma que se acercase a lo que es una Constitución pero sin llegar exactamente a serlo, por ejemplo, algún tipo de ley especial: «leyes especiales» eran las que estaban explícitamente previstas para los territorios coloniales (art. 44), que podrían llegar al estatus de Estados «a medida de sus progresos» (art. 2º). Las Constituciones de los Estados, sin embargo, deberían tener el contenido propio de ese tipo de normas: una parte dogmática (según se desprende el art. 102) y otra orgánica, especificando su estructura de poderes (con obligatoria analogía al tipo federal: art. 101, inciso final) y sus competencias (según se deduce del art. 96).

En cuarto lugar, porque el Proyecto condicionaba la existencia de las Constituciones regionales a su no contradicción con la Constitución federal. Esta cláusula, común en los sistemas descentralizados, implica un "control de constitucionalidad" inicial -previo a su aprobación- de las Constituciones regionales. Este control específico, no lo llevaría a cabo el Tribunal Supremo federal<sup>11</sup> -que sí tenía encomendado, sin embargo, el control de constitucionalidad de la leyes (art. 70)-, sino las Cortes federales. Tal consentimiento del órgano representativo estatal será próximo al que la Constitución de 1931 dispondría de forma expresa y el que en la Constitución actual se desprenda de los preceptos reguladores de la aprobación de las normas institucionales básicas autonómicas. No obstante, el control de las Cortes previsto en este proyecto era más relevante, sin duda: no se limitaba a observar las posibles contradicciones entre los preceptos de éstas y los del Código fundamental nacional, sino que se extendía también al control del respeto de los derechos de la personalidad humana y al de los límites de los poderes. Pero, además y sobre todo, estaría atribuida a las Cortes nacionales *la sanción*, en sentido técnico, de las Constituciones de los Estados (art. 102), desde el momento en que en el Proyecto objeto ahora de análisis, el equivalente al Monarca que pretendía sustituirse, el Presidente de la República, solamente tenía un «poder de relación»; no disponía ni de poder ejecutivo ni de otras funciones características (al menos entonces) de un Jefe de Estado, entre ellas la de sancionar las normas emanadas del Parlamento. Su primera función, era la de

---

<sup>11</sup> A pesar de su composición, que se prestaba perfectamente a que fuera él el órgano controlador: «El Tribunal Supremo Federal se compondrá de tres Magistrados por cada Estado de la Federación» (art. 73).

«Promulgar las leyes que decreten y *sancionen* las Cortes...» (art. 82)

y, para el supuesto de las Constituciones regionales, lo especificaba en el mencionado art. 102:

«Los Estados sujetarán sus Constituciones respectivas al juicio y *sanción* de las Cortes federales...».

Quinto, la segunda Cámara prevista por el Proyecto, el Senado, no tendría la misma posición de fortaleza en el sistema que en el resto de los sistemas que influyeron en él: el Senado norteamericano, el Consejo de los Estados suizo o, incluso, el Consejo Federal alemán. Carecía, por ejemplo, de iniciativa legislativa (art. 70). En realidad se trataría más bien de una "Cámara de enfriamiento". Es esta una tendencia claramente presente, como se verá a continuación, en el constitucionalismo español descentralizador, en lo que viene a resultar una auténtica paradoja respecto de lo que sucede en la mayoría de los demás sistemas de este tipo.

Por último, y significativamente, las Cortes de la I República dispondrían, según este Proyecto, de la facultad de modificar el sistema constitucional (y, dentro de él, por lo tanto, también la configuración federal), sin necesidad de consultar con los Estados (Tít. XVII), contrariamente a lo que sucedía en las Constituciones alemana (art. 78 en relación con el 7º) o Suiza (art. 121), constituyendo precedente también del régimen en este mismo ámbito de las dos posteriores constituciones democráticas.

### **3. Restauración y descentralización: las "Constituciones autonómicas" de Cuba y Puerto Rico.**

En la Restauración fueron numerosos los proyectos de descentralización territorial que se presentaron, sin que ninguno de ellos pasara de tal. El primero que a estos efectos tiene alguna relevancia, es el de Moret, de enero de 1884, por cuanto por primera vez

institucionalizaba el término "región" como entidad supraprovincial<sup>12</sup>, entendida como ámbito geográfico y económico (por tanto, no histórico y mucho menos político), aunque tal división no tuviera vida propia sino el mero fin de racionalizar la figura de los Gobernadores civiles, reduciéndolos a una tercera parte, esto es, entendiendo que debían estar al frente de las regiones y no de las provincias<sup>13</sup>. La denominación de "región" sería adoptada también por el proyecto de Romero Robledo, de diciembre de ese mismo año, consagrándola una de los Títulos y previendo la creación de "Juntas regionales" para atender mejor ciertos servicios.

Pero es el Proyecto de Ley de Gobierno y Administración Local, de julio de 1891, conocido como el de Silvela-Sánchez de Toca por el nombre de sus artífices, en aquellos momentos Ministro y Subsecretario de Gobernación respectivamente, el más relevante, sin duda. Constaba de dos Libros, de los cuáles el primero estaba dedicado al «Gobierno y Administración de la región», mientras que el segundo se dedicaba a la provincia. La región es concebida en él como división territorial, haciendo de ella un ente en sí mismo considerado, intermedio entre el Estado y la provincia. La intención del proyecto era la de que se superpusiera a esta última con el fin de acabar con el caciquismo local. Trece eran las regiones en las que dividía el territorio nacional -división, por cierto, que presentaba "una innegable coherencia geográfica, histórica y económica"<sup>14</sup>- a las que dotaba de una determinada estructura orgánica en la que el principal órgano, desde luego, era el Gobernador regional, representante del Gobierno, pero que incluía un Consejo Regional electo en parte,

---

<sup>12</sup> Recuérdese que el Decreto de Escosura hablaba de "Gobiernos Generales" para referirse a las demarcaciones supraprovinciales que determinaba.

<sup>13</sup> Por lo tanto, podría entenderse también como precedente de los actuales Delegados de Gobierno, si bien el Proyecto en cuestión preveía, también, delegados provinciales y aun locales.

<sup>14</sup> RUBIALES, A., *La Región: historia y actualidad*. Instituto García Oviedo, Sevilla, 1983, p. 120. Esta obra, junto con la de MARTÍN RETORTILLO, S. y ARGULLOL, R., *Descentralización administrativa y organización política*, I, Alfaguara, Madrid, 1973, resultan de capital importancia para el seguimiento histórico de este proceso, y no pocos de los datos históricos que en el texto principal se reflejan han sido contrastados con ambas obras. Más recientemente se ha ocupado de los antecedentes históricos ALONSO DE ANTONIO, J.A., en su extensa monografía *El Estado autonómico y el principio de solidaridad...*, cit., en concreto en el Título Segundo del v. I.

aunque su representatividad fuera muy escasa dado el procedimiento de elección. Se resalta este extremo porque caía dentro de lo más propio que los Estados miembros de una Confederación o Federación dispusieran de su asamblea legislativa producto del sufragio (incluso aunque los Estados fueran «regionales», como disponía el Proyecto de 1873, según antes se ha visto) pero era menos propio que dispusieran de un órgano electivo -al menos en parte- entidades territoriales supraprovinciales creadas *ad hoc*<sup>15</sup>.

Como algo totalmente distinto de los proyectos habidos hasta ese momento, incluido el Proyecto constitucional de 1873, se encuentran las conocidas como "Bases de Manresa", del año siguiente al proyecto de Silvela-Sánchez de Toca, producto de los anhelos de los nacionalistas catalanes, que iban bastante más allá de la mera descentralización<sup>16</sup>. Pretendían más que un modelo federal<sup>17</sup>, una confederación o cuasi confederación, pues no parece que pueda entenderse de otro modo un modelo en el que, sin negar, ciertamente, la existencia del Estado nacional, al menos una parte del Estado tuviese: lengua propia oficialmente única, utilizable también en las relaciones con el resto del Estado (Base 3ª); acuñación de moneda propia (igual que las otras partes del Estado) (Base 14); importantes competencias en lo referente al ejército dentro del territorio propio (Base 12); ordenamiento jurídico propio -salvo en las competencias del poder central- y poderes ejecutivo y judicial también propios (Base 6ª).

Todos los precedentes mencionados hasta el momento, sin embargo, aun con su relativo interés, quedan disminuidos ante la aparición de otro nuevo antes de finalizar el siglo, porque, sin duda, el mismo se acerca mucho más, está mucho más directamente relacionado con lo que habrían de ser los Estatutos de Autonomía de la II República y del régimen actual,

---

<sup>15</sup> Puede verse este proyecto en SANCHEZ DE TOCA, *Regionalismo, Municipalismo y Centralización*, Reus, Madrid, 1921.

<sup>16</sup> Estas "Bases" de Manresa nada tenían que ver con los proyectos anteriores, todos ellos surgidos de ámbitos oficiales y, en el fondo, escasamente descentralizadores, como correspondía tanto a un país cuyos gobernantes habían intentando en mayor o menor grado la centralización y uniformización del mismo en los últimos dos siglos, como al carácter de sus autores, componentes del Gobierno y altos funcionarios, que operaban en los centros neurálgicos del Estado y que vivían intensamente su pulso.

<sup>17</sup> Como entiende A. RUBIALES, Ob. cit., p. 127.

que todos los demás vistos hasta el momento y que los que pueden citarse a continuación. Nos referimos a las últimas normas que el ordenamiento español de finales del siglo pasado creó específicamente para tratar de mantener las colonias antillanas de Cuba y Puerto Rico, y que procedemos analizar con el detalle que merecen.

El desmoronamiento de lo que había sido el Imperio español era imparable, y con el fin de mantener bajo el dominio de la metrópoli las colonias de Cuba y Puerto Rico, en donde aún existían importantes intereses económicos (prescindiendo de la significación de su mantenimiento como colonias en un momento en que el aliento moral general en la metrópoli estaba en sus horas más bajas), se abrió paso la idea de conceder una muy amplia autonomía a las islas<sup>18</sup>. Para ello fueron emanadas unas normas que se denominaron de un modo hasta entonces inexistente para designar cualquier otro régimen jurídico de una unidad territorial, incluidas las colonias<sup>19</sup>, y en las que, por primera vez, se incorporaba a su intitulación el término "autonómico": se denominaron *Constituciones autonómicas*<sup>20</sup>. En ellas cabe encontrar, incluso semánticamente, los precedentes de las normas que aquí se analizarán después, si bien con las peculiaridades que a continuación se especifican.

---

<sup>18</sup> En realidad, el sistema se había tratado de poner en marcha con anterioridad: nos referimos a los proyectos de ley de Antonio Maura, de 5 de junio de 1893, para otorgar un amplio régimen de autonomía política y administrativa a la isla de Cuba, y de Abarzuza, de 13 de marzo de 1895 -ya comenzada la segunda guerra por la independencia de esta isla-, más moderado que el de Maura, que llegó a ser aprobado por el Congreso (Cfr. DE AZCARATE, P., *La guerra del 98*, Alianza Editorial, 1968, pp. 21 y 22). Cuando el gobierno liberal de Sagasta "implantó ...en la isla de Cuba un régimen de amplia autonomía, en virtud del cual el primero de enero de 1898 prestó juramento el primer gobierno autónomo cubano" (*Ibidem*), fue demasiado tarde.

<sup>19</sup> La Exposición de motivos de dichas normas no pierde de vista que hay otras "colonias autónomas", y cita el caso de Canadá, dependiente de la metrópoli inglesa.

<sup>20</sup> Las normas que regulaban tal régimen de autonomía, todas ellas de 25 de Noviembre de 1897, eran el Real Decreto por el que se extendían los derechos del Título I de la Constitución a los habitantes de las Antillas, el Real Decreto por el que se ordenaba la promulgación y observación en Cuba y Puerto Rico de la Ley Electoral de 26 de Junio de 1890, y los Reales Decretos referentes a las Constituciones autonómicas de Cuba y Puerto Rico.



El calificativo "autonómicas" provenía, como la Exposición de motivos de las mismas reconocía, del nombre de un partido político insular, el "autonomista", que surgió como partido liberal y acabó propugnando el independentismo<sup>21</sup>. El mismo Presidente de los Estados Unidos a la sazón, Grover Cleveland, en su mensaje al Congreso de 7 de diciembre de 1896, preludiando lo que iba a ser la intervención americana en las colonias, empleaba e incluso describía con notable buen sentido el término "autonomía", al aconsejar a España que ofreciera a Cuba "un sistema de verdadera y genuina autonomía"<sup>22</sup>.

El nombre de "Constitución" respondía más que a lo que entonces y hoy se entiende formalmente por tal, a su sentido sustancial. El art. 89 de la Constitución en esos momentos vigente, de 1876, disponía que las normas reguladoras de las provincias de Ultramar<sup>23</sup> serían

---

<sup>21</sup> La Exposición de motivos mencionada es muy clarificadora e interesante, pues de ella se deducen varios datos además del descrito. Por ejemplo, que se trataba de un régimen **original** y a la vez práctico, que la calificación de "autonómico" del régimen concebido y el régimen mismo, provenía del programa del partido que llevaba ese mismo nombre en la Isla de Cuba o, también, que la autonomía concedida sería completa: "... la autonomía debía desenvolverse dentro de las ideas y con arreglo al programa que lleva ese nombre en las Antillas, sin eliminar nada de su contenido, sin alterar sobre todo su espíritu..."; "... la Constitución autonómica que el Gobierno propone para las islas de Cuba y Puerto Rico no es exótica, **ni copiada ni imitada**; es una organización propia, por los españoles antillanos concebida y predicada, por el partido liberal gustosamente inscrita en su programa... y que se caracteriza por un rasgo que ningún régimen colonial ha ofrecido hasta ahora: el de que las Antillas puedan ser completamente autónomas, en el sentido más amplio de la palabra, y al propio tiempo tener representación y formar parte del Parlamento nacional". Del mismo modo, reconocía que el texto autonómico estaba hecho a imagen y semejanza de la Constitución de la metrópoli: "A los que están familiarizados con la lectura de la Constitución de la Monarquía no les ofrecerá seguramente gran dificultad la del proyecto, pues a su sistema orgánico, a la distribución de sus títulos y a su redacción se ha ajustado el Gobierno en cuanto le ha sido posible".

<sup>22</sup> V. LAZCANO Y MAZON, A.M<sup>a</sup>., *Las Constituciones de Cuba*, Edit. Cultura Hispánica, Madrid, 1952, p. 56. El texto original del discurso decía así en este apartado: "*It would seem that if Spain should offer to Cuba genuine autonomy -a measure of home rule which, while preserving the sovereignty of Spain, would satisfy all rational requirements of her Spanish subjects- ...*". (Puede consultarse el extracto del discurso en *The Annals of America*, Volume 12 (1895-1904), editado por Encyclopaedia Britannica, Inc., USA, 1976; el texto transcrito está en la p. 122).

<sup>23</sup> Debe entenderse provincias en sentido estricto, pues, aunque existían colonias que eran una provincia en sí mismas (p. ej., Puerto Rico), existían otras que comprendían varias (p. ej., Cuba estaba dividida en seis).

«leyes especiales». El Artículo Adicional 2º de la propia Constitución autonómica disponía que

«una vez aprobada por las Cortes del Reino la presente Constitución para las islas de Cuba y Puerto Rico, **no podrá modificarse sino en virtud de una ley y a petición del parlamento insular**».

Pues bien, a pesar de todo ello, su promulgación se realizó mediante Real Decreto<sup>24</sup> y, aunque la misma Exposición habla más adelante de presentar la Constitución "a la sanción parlamentaria"<sup>25</sup> (cual si se tratara de los Decretos-leyes actuales), lo cierto es que la única reforma de las mismas que tuvo lugar se realizó mediante Real Decreto (de 8 de marzo de 1898)<sup>26</sup>.

Finalmente, en lo que a terminología se refiere, en estas Constituciones autonómicas se contemplaban también otro tipo de normas designadas con un término de uso común en los regímenes constitucionales posteriores: los *Estatutos*, si bien el término se emplea para denominar las normas emanadas por los propios parlamentos insulares.

Ahora bien, no sólo semánticamente, sino desde el punto de vista de la regulación material, cabe considerar también estas normas como los precedentes remotos más directos, sin duda, de las normas que centran la atención de este trabajo. Obsérvese, si no, la misma.

- A los efectos oportunos, las funciones que en la península correspondían al Rey las ejercía un Gobernador general nombrado por él a propuesta del Consejo de Ministros), de modo que, p. ej., el poder legislativo correspondía «a las Cámaras insulares con el

---

<sup>24</sup> En la Exposición de motivos que precede al texto de las Constituciones autonómicas, el Gobierno achaca a "la angustia de las circunstancias" esta forma normativa de promulgación y reconoce que "hubiera sido mejor la pública discusión en el Parlamento y el análisis de opinión en la prensa en la cátedra y en el libro".

<sup>25</sup> Téngase en cuenta que la Constitución de 1876 atribuía la facultad sancionatoria de las leyes al Rey (art. 51) y no, como el Proyecto de 1873 (art. 82), a las Cortes.

<sup>26</sup> La reforma afectó a los arts. 6º y 7º, que regulaban los requisitos para poder ser elegidos miembros del Consejo de Administración de la Isla.

Gobernador general» (art. 3º), o las normas emanadas por ese poder legislativo («Estatutos coloniales», según antes se dijo) eran sancionados y promulgados por éste (art. 24). De modo totalmente coherente, por lo tanto, los actos que no realizara en calidad de Jefe de la Administración, debían ser refrendados por el equivalente a los ministros de la colonia, llamados «Secretarios de Despacho» (art. 44). Interesa concluir aquí que el Gobernador general no era, por tanto, un mero "delegado del Gobierno", pues reunía en su persona los caracteres de «representante de la Metrópoli» (art. 42) y de «autoridad superior de la colonia y Jefe de su administración» (art. 43), esto es, con las diferencias inherentes al tiempo y al régimen vigente en la metrópoli, las cualidades que en nuestro actual sistema reúne un Presidente de Comunidad Autónoma, si bien con la diferencia, fundamental, claro está, de que éste es elegido por la Asamblea misma, y no nombrado por ninguna otra autoridad.

- Del parlamento, que era también bicameral, el equivalente al Senado en la metrópoli se denominaba en estas colonias «Consejo de Administración», y prácticamente la mitad de sus componentes eran nombrados por el Rey. Ambas Cámaras disponían de autonomía reglamentaria y organizativa (arts. 16 y 17) y sus miembros gozaban de las prerrogativas parlamentarias habituales (arts. 25 y 26). Pero su importancia venía determinada esencialmente por dos notas: en primer lugar, porque era el órgano encargado de recibir el juramento del Gobernador de guardar las leyes garantizadoras de la autonomía (art. 29.1º) - la contrapartida de esta garantía estaba en manos del Gobernador también, pues el precepto siguiente (art. 30) le facultaba para dar cuenta al Gobierno central de los Estatutos coloniales que pudieran afectar a los intereses generales-; en segundo lugar, porque los Secretarios de Despacho eran responsables ante las mismas (arts. 47 y 29.2º).

- Pero eran los ámbitos competenciales que se otorgaban a las islas en estas Constituciones lo que da una idea más exacta del tipo de autonomía concedido. En realidad, casi superaban lo que hoy es un sistema federal: disponían, entre otras, de competencia sobre bancos y sistema monetario, crédito público, sanidad, división territorial y judicial, potestad reglamentaria de las leyes del Reino, cláusula residual favorable a la colonia y conformidad

de los delegados de ésta en las relaciones comerciales exteriores<sup>27</sup>.

- Por último, la autonomía de la isla como tal, no significaba -al menos en el ánimo del redactor de estas Constituciones- detrimento de la autonomía que habría de corresponder a las provincias (con sus Diputaciones al frente) ni a los Municipios (Título VIII).

La importancia de este capital precedente se acrecienta si se tiene en cuenta que estas "Constituciones autonómicas" no fueron meros proyectos, como la mayor parte de los hasta aquí reseñados, sino que, aunque su emanación fue tanto política como históricamente tardía<sup>28</sup>, estuvieron formalmente vigentes en las colonias durante un año, hasta que las tropas norteamericanas se hicieron con las islas y las sustituyeron por normas propias<sup>29</sup>.

#### 4. La descentralización en el primer tercio del presente siglo.

La reacción jurídica contra todo lo anterior, pero en particular contra las Bases de Manresa y contra los sucesos que en Cataluña venían acaeciendo, constituirá la primera ley

---

<sup>27</sup> Un siglo después, el caso del Puerto Rico actual, con su peculiar estatus respecto a Estados Unidos -como es sabido, Puerto Rico es "Estado Libre Asociado"- se presta a la irresistible tentación de la comparación: tras la ocupación de la isla por las tropas norteamericanas, "la Ley Foraker trajo de nuevo el gobierno civil, pero constituyó un desafortunado paso atrás en comparación con la Carta Autonómica". "La zona de acción del Gabinete y Parlamento puertorriqueños era [ con la "Constitución autonómica" ] amplia, abarcando asuntos que aun le están vedados, total o parcialmente, a nuestro gobierno de hoy ...". (TRIAS MONGE, J., *Sociedad, derecho y justicia*, Editorial de la Universidad de Puerto Rico, 1986, pp. 26 y 27).

<sup>28</sup> Políticamente, porque la actitud de la metrópoli, basada en buena medida en los intereses de quienes componían el partido insular de la 'Unión patriótica', forzó a los liberales a radicalizar sus postulados, de modo que se convirtieron en autonomistas primero y, con la figura de José Martí, en independentistas después. Históricamente, por el consabido suceso del barco norteamericano "Maine", que permitió a los Estados Unidos entrar en la liza en defensa de sus intereses políticos y que, con sus consecuencias, fue la puntilla de la crisis del 98.

<sup>29</sup> Puede encontrarse una amplia bibliografía sobre estos textos en las páginas finales de la obra de LAZCANO Y MAZON citada anteriormente.

con la que se abre el presente siglo, la Ley de represión del separatismo, de 1 de Enero de 1900. Aun con todo, el problema que genéricamente venimos designando como el de la descentralización, seguía estando presente: con motivo del proyecto de bases para la reforma de la Administración local, de 1903, se plantea (en el Parlamento, mediante enmienda) la necesidad de que las Regiones dispongan de personalidad para el ejercicio de determinadas funciones. Como tal idea no prosperara<sup>30</sup>, el remedio consiste en idear las *mancomunidades provinciales*. Hasta ese momento, una previsión explícita de unión en mancomunidad sólo la preveía la Ley Municipal de 1877 para los Ayuntamientos; no obstante, ningún precepto de la Ley Provincial prohibía las mismas para las provincias. Aparecen diferenciadas como tales por primera vez en el proyecto de Maura de 1907<sup>31</sup>, pero será a finales de 1913 cuando se promulgue el «Decreto»<sup>32</sup> declarando que, para fines exclusivamente administrativos que sean de competencias de las provincias, podrán éstas mancomunarse previos los trámites que se publican» (sic.). Esta posibilidad tiene, como se verá a continuación, bastante interés a los efectos que aquí importan, pues se ha visto en ella nada menos que el precedente inmediato de la Generalidad catalana.

El interés comienza porque, según parece, esta figura es original (y estamos ante el segundo supuesto de "originalidad") del sistema español; ningún otro sistema del entorno disponía de algo exactamente igual<sup>33</sup>. La principal característica de la misma es su carácter **asociativo** y, en ese sentido, voluntario («las mancomunidades serán siempre y constantemente voluntarias»), de modo que la propuesta de su constitución era ajena al poder central, que intervendría *a posteriori*, en su aprobación. Además, aunque la norma ya en su

---

<sup>30</sup> Por supuesto, mucho menos prosperaron proyectos de Constitución para Estados regionales como, p. ej., el valenciano de 1904 (V. AGUILO LUCIA, L. y MARTINEZ SOSPEDRA, M. "Federalismo y regionalismo: el Proyecto de Constitución para el Estado valenciano, de 1904", en *Federalismo y regionalismo*, C.E.C., Madrid, 1979, pp. 665 y ss.), que apenas tuvieron relieve.

<sup>31</sup> V. la exposición de motivos del Real Decreto de 1913, que se analiza inmediatamente a continuación.

<sup>32</sup> No, por tanto, ley, ni reforma de la legislación local anterior.

<sup>33</sup> V. CULI VERDAGUER, F., Voz "Mancomunidades provinciales", en *Enciclopedia Jurídica Seix*.



propio título especificaba, como se ha visto, que se trataba de una asociación provincial «para fines exclusivamente administrativos», y así comenzaba el art. 1º<sup>34</sup>, puede dudarse del carácter estrictamente administrativo de la nueva figura, porque, desde el punto de vista territorial, únicamente seguían contando los municipios, las provincias y el Estado, es decir, no se estaba ante una nueva división territorial. De hecho, aunque los fines perseguibles por las mismas sólo podían ser «los taxativamente consignados en el acuerdo o propuesta», también podrían solicitar, «una vez constituidas, delegación de servicios determinados y facultades propias de la Administración central», para lo que se necesitaría «una ley especial de concesión». En todo caso, era una figura notoriamente limitada: la concertación de las provincias podía ser «a plazo fijo o por tiempo indefinido», el Gobierno podía ordenar su disolución (si bien fundadamente) y sus recursos económicos eran muy escasos (sin previsión de traspaso alguno de fondos estatales). Sin embargo, disponía de «plena y absoluta capacidad jurídica», pero, sobre todo y ante todo, "lo que imprime gran relieve a la Mancomunidad, lo que le da una característica nueva y ostensible, es la **autonomía** de que se halla investida. En efecto: puede ella, es decir, debe ella redactarse su Carta, su Estatuto, su Constitución... Bien es verdad que el Estado se reserva el supremo poder, la facultad de aprobarla, pero esto no quita valor al **principio autonómico** que **por primera vez** se establece en España en relación a las Corporaciones territoriales o de poder público"<sup>35</sup>.

Y, en efecto, parece que era así, pues acogándose a esta norma tiene lugar, al año siguiente, es decir, en 1914, la aprobación, mediante Real Decreto, del «adjunto Estatuto por el que se ha de regir la Mancomunidad catalana, compuesta de las provincias de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona»<sup>36</sup>. Esta es la ocasión en que, por primera vez -al menos que

---

<sup>34</sup> El cuerpo legal constaba de tan sólo dos artículos, de los que el segundo se limitaba a establecer la obligación del Gobierno de dar cuenta del citado Decreto a las Cortes en la primera sesión que se celebrase. Todo el contenido se condensaba, pues, en el extenso art. 1º.

<sup>35</sup> CULI VERDAGUER, Voz cit.

<sup>36</sup> Puede verse su contenido en SANTAMARIA PASTOR, J.A. e.a., *Documentos para la historia del regionalismo en España*, I.E.A.L., Madrid, 1977. En realidad, el Decreto de Mancomunidades de 1913 era una concesión al movimiento catalán (fue elaborado "ante la insistencia de una demanda muy vigorosa de una parte de la opinión española: de la región catalana", dice CULI VERDAGUER, Voz. cit.), como es posible deducir de los requisitos

nosotros sepamos- aparece la denominación **Estatuto** para designar el régimen jurídico general del nuevo ente territorial creado, régimen **elaborado por los propios representantes de las provincias asociadas**<sup>37</sup>. El mismo disponía las competencias a ejercer, sus recursos, su organización y las condiciones de separación de las provincias del conjunto de la mancomunidad. Aunque el Estatuto propiamente dicho fuese obra de los componentes de la mancomunidad, era de una claridad meridiana su naturaleza de norma estatal, puesto que el Real Decreto aprobador no consistía en una mera veste, sino que su contenido era el conjunto de lo elaborado por los representantes de la Mancomunidad y de lo dispuesto por el órgano aprobador; éste último fijaba, p. ej., las condiciones de modificación del Estatuto (art. 2º). De hecho, la Mancomunidad catalana fue anulada, tras once años de funcionamiento, por una Disposición Transitoria (la 5ª), de otro Real Decreto: el, de 20 de marzo de 1925, que aprobaba el Estatuto Provincial<sup>38</sup>.

Así es, entre esta norma y la Constitución de 1931 sólo median, en lo que aquí importa, los Estatutos provincial y municipal de 1925, obra de Calvo Sotelo. Es este Estatuto el que finalmente acaba dotando a la provincia de su carácter de entidad local. Sin embargo,

---

económicos para la formación de la Mancomunidad, que prácticamente sólo a las provincias catalanas permitía acceder a su constitución como tal (los proyectos castellano y aragonés, que también tuvieron lugar, no fructificaron). Aunque de menor alcance descentralizador que el proyecto sobre el que se basaba su relativa brevedad, como se ha visto, lo hacía muy moldeable por las provincias que hipotéticamente pudieran acogerse a él. Eso fue lo que sucedió con la Mancomunidad catalana, que obedecía bastante más a los deseos de sus artífices que a la normatividad literal del Decreto: como dice MARTIN MATEO (Voz "Mancomunidades...", cit.), esta figura fue utilizada "para hacer realidad, por cierto a través de cauces no pensados para ello, determinadas aspiraciones regionalistas y autonomistas"; en concreto estaba pensada "para fines exclusivamente administrativos, y a partir de esta autorización fue montada en la región catalana una mancomunidad de carácter general que absorbió todos los servicios provinciales y evolucionó posteriormente hacia la Generalidad de Cataluña".

<sup>37</sup> Nos referimos al 'sentido moderno' del término Estatuto esto es, como un régimen jurídico de un ente territorial intermedio (no de una villa o de una ciudad) que no es otorgado por una autoridad superior, sino elaborado por los representantes de los territorios -provincias- interesados.

<sup>38</sup> No sería ésta, sin embargo, la última norma que tendría por objeto la Mancomunidad catalana: el Decreto 382/1977, de 18 de febrero, volvía a prever la constitución de esta Mancomunidad, aunque los hechos que tuvieron lugar a continuación (y que finalizarían en el Estatuto de Autonomía) lo harían inoperante.

prescindiendo de su conocida corrección técnico-jurídica, no supone ninguna aportación como precedente, puesto que, aunque contemplaba la posibilidad de constituir regiones en el Libro III del Estatuto provincial, los obstáculos que interponía para ello eran tantos que su operatividad resultaba prácticamente nula. El régimen local que implantaba el Estatuto provincial obedecía a principios de verdadera descentralización y participación, pero no podía triunfar porque, como bien apuntaba S. ROYO, de lo contrario "se hubiese dado el contraste de un Estado autocrático con una Administración local democrática"<sup>39</sup>.

## 5. La Constitución de 1931.

La Constitución de 1931, de extraordinaria importancia en general<sup>40</sup>, la tiene muy en particular para el tema que nos ocupa pues, como es ya lugar común, nuestros constituyentes se fijaron en gran medida en aquel modelo para configurar el régimen de descentralización territorial de la actual Constitución<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> ROYO, S., "El Estado integral", *Revista de Derecho Público*, 1935, t. IV, p. 262.

<sup>40</sup> La Constitución de la Segunda República es, evidentemente, un texto mucho más evolucionado y perfecto que el proyecto de la Primera, del siglo anterior. Entre otros motivos, porque de las Cortes Constituyentes formaron parte, como es bien sabido, una pléyade de extraordinarios intelectuales: Ortega y Gasset, Unamuno, Marañón, Cossío, Pérez de Ayala, etc. etc., si bien sus brillantes, lúcidas y sinceras intervenciones, tuvieron, de hecho, muy escasa trascendencia en la redacción final del texto (V. al respecto, una síntesis de las intervenciones de varios de los más relevantes intelectuales acerca, precisamente, del tema de la autonomía, en DE BLAS GUERRERO, A., "El debate doctrinal sobre la autonomía en las Constituyentes de la II República", *Historia moderna*, núm. 6, 1991, pp. 119-143). Mucha más relevancia tuvo el que, tanto de asesorar como de redactar el proyecto constitucional, se encargaran insignes juristas: Adolfo Posada en el primer caso, p. ej., o, en el segundo, Jiménez de Asúa, que presidió la Comisión Constitucional.

<sup>41</sup> La Constitución de 1931 ha sido considerada, hemos dicho ya, "como modelo de legitimidad histórica en la materia" (GARCIA DE ENTERRIA, "La primacía normativa...", cit., p. 289). Las innovaciones que supone la actual Constitución respecto a tal modelo en el ámbito de la organización territorial, pueden verse en TRUJILLO, G., "Consideraciones sobre la identidad constitucional del Estado autonómico", en *Organización territorial del Estado*, cit., pp. 126-7.

La Constitución republicana de 1931, supuso una novedad capital<sup>42</sup> en lo que a la organización territorial del Estado se refiere<sup>43</sup>: la creación de una figura intermedia entre el Estado federal y el unitario, que después AMBROSINI designaría como "Estado regional"<sup>44</sup>. Dicha creación respondía al convencimiento de que tanto el Estado unitario como el federal estaban en crisis y eran fórmulas inservibles para dar solución a los específicos problemas territoriales de nuestro país. La idea estaba ya en Preuss unos años antes, y los constituyentes de entonces, influenciados por él, configuraron el Estado español republicano como "Estado integral" desde el punto de vista territorial (art. 1º, inciso 3º)<sup>45</sup>.

---

<sup>42</sup> "Tal vez la única aportación española importante en el ámbito de las instituciones de Derecho público", se ha llegado a decir (CASTRO SOMOZA, J.L., "Las leyes de las Comunidades Autónomas en las Constituciones Españolas de 1931 y de 1978", *La Constitución Española y las Fuentes del Derecho*, cit., p. 463).

<sup>43</sup> La bibliografía sobre la Constitución española de 1931 es abundante, a pesar de que su vigencia temporal fuese escasa. Es abundante incluso en lo que respecta al concreto aspecto de la organización territorial tal y como fue configurado, que mereció la atención de autores extranjeros como AMBROSINI (v. nota siguiente), MIRKINE-GUETZEVICH, GIANNINI o BARRAIL. Aquí, sin embargo, no vamos a citar la bibliografía completa sobre este extremo, para lo que resulta más útil remitirse a los repertorios bibliográficos de ROMAN, P. y VANACLOCHA, F.J., en "Aspectos jurídico-políticos e institucionales de la II República", *R.D.P. de la UNED*, nº 12, 1981-82, pp. 409-410, o de HERNANDEZ LAFUENTE, A., "En torno a la bibliografía sobre la cuestión autonómica en la Segunda República", *R.E.P.*, núms. 31-32, Enero-Abril 1983, pp. 285-287. Ello, sin perjuicio de citar aquí a los autores que convengan comprendidos en dichos repertorios, según el discurso del texto.

<sup>44</sup> En particular en su artículo "Un tipo intermedio di Stato fra l'unitario e il federale caratterizzato dell'autonomia regionale", en *Rivista di Diritto Pubblico*, Roma, 1933, aunque también dedicó a este extremo los estudios *Stato ed autonomia regionale nel sistema della cesatta monarchia austriaca e dell'attuale repubblica spagnola*, Palermo, 1933 y *Autonomia regionale e federalismo: Austria, Spagna, Germania, URSS, Comunità*, Roma, s/f. Sobre la evidente influencia de esta Constitución de 1931 en la posterior Constitución italiana de 1947, afirma LA PERGOLA que aquel texto "contenía un ordenamiento avanzadísimo en la técnica de las competencias que anticipa muchas de las soluciones surgidas más tarde en la experiencia del regionalismo italiano" (LA PERGOLA, A., "Federalismo y Estado regional. La técnica italiana de las autonomías a la luz del derecho comparado", *Rev. de Política Comparada*, nº 10-11, 1984, p. 196).

<sup>45</sup> JIMENEZ DE ASUA, L., *La Constitución de la democracia española y el problema regional*, Losada, Buenos Aires, 1946, p. 64: "Precisamente Hugo Preuss, cuando componía en Alemania el proyecto de Constitución de Weimar... quiso llegar al Estado integral". Cfr. la crítica al calificativo "integral" en LLORENS, Eduardo L., *La autonomía en la integración*, Edit. Rev. de Derecho Privado, Madrid, 1932, pp. 99 y ss. Tampoco RUIZ



Este tipo de Estado estaba fundamentalmente

«integrado por Municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía» (art. 8).

Aquí interesa el régimen de éstas últimas, a las que, salvo dos artículos, dedicados respectivamente a los Municipios y a las provincias, el texto constitucional dedica todos los preceptos del Título I -intitulado «Organización nacional»- lo que da idea exacta de la importancia que se otorgaba a este aspecto, tanto por su ubicación como por el número de preceptos a él dedicados. Naturalmente, con más razón que en ningún otro supuesto corresponde el análisis pormenorizado de la regulación territorial que el mismo realiza, comenzando por el mismo acceso a la autonomía.

- Para comenzar, el acceso a la autonomía estaba transido por lo que hoy se conoce comúnmente como principio de voluntariedad o dispositivo. Así se desprendía claramente del tenor transcrito del art. 8: «...regiones que se constituyan...»; por tanto, no sólo no predeterminaba la norma fundamental qué regiones existirían, sino que era posible -y esa era en realidad la concepción de los constituyentes- que parte del territorio se dividiese en regiones autónomas mientras que otra parte restase en régimen común, sin autonomía<sup>46</sup>. Por

---

DEL CASTILLO, C. mostraba simpatía por este innovador término, con visión de futuro, ha de admitirse: "Seguramente el vocablo «integral» no está llamado a enriquecer el léxico jurídico-político" (*Manual de Derecho Político*, Reus, Madrid, 1939, p. 247; en general, RUIZ DEL CASTILLO no parecería entusiasmado, desde el punto de vista técnico al menos, con la regulación constitucional de la autonomía regional, según se deduce de las páginas subsiguientes a la citada.

<sup>46</sup> Resulta particularmente revelador en este punto, el libro de VARELA, S., *El problema regional en la Segunda República Española*, Unión Editorial, S.A., Madrid, 1976, en el que estudia la actitud negativa que ante la autonomía tuvieron tanto los socialistas como la C.E.D.A., y ello no tanto por la autonomía en sí, sino por el recelo de que en un mismo país, España, hubiera una izquierda y una derecha, respectivamente, diferentes (lo que, en efecto, tuvo su repercusión real en el espectro político de la derecha sobre todo, con la Lliga y con el Partido Nacionalista Vasco) (p. 44); por eso, los que idearon la fórmula del Estado integral, "se fijaron casi exclusivamente en los problemas planteados por los catalanes sin prever apenas su posible extensión a otras regiones españolas. De ahí que la Constitución concibiera los Estatutos como una *posibilidad*..." (p. 50). Así es: Azaña acabaría vinculando la existencia de su Gobierno a la aprobación del Estatuto catalán (p. 56). La posición del



si hubiera alguna duda de hasta dónde llegaba el principio dispositivo, el art. 22 disponía que

«cualquiera de las provincias que forma una región autónoma o parte de ella **podrá renunciar a su régimen y volver al de provincia directamente vinculada al poder central.** Para tomar este acuerdo será necesario que lo proponga la mayoría de sus Ayuntamientos y lo acepten, por lo menos, dos terceras partes de los Ayuntamientos inscritos en el censo de la provincia»<sup>47</sup>.

Para acceder al estatus de región autónoma y así «formar un núcleo político-administrativo», se requería que las provincias fueran limítrofes (excepto, lógicamente, en el caso de territorios insulares), tener características históricas, culturales y económicas comunes y presentar un Estatuto, esto es,

---

Azaña respecto a la cuestión regional y en concreto respecto al Estatuto, ha sido estudiada con detenimiento por ARAGON REYES en "Manuel Azaña y el problema regional en la II República", *Estudios sobre la historia de España. Obra homenaje a Manuel Tuñón de Lara*, v. III, U.I.M.P., Madrid, 1981, pp. 237-249 (*vid. infra*).

Extrapolando lo primero que se acaba de decir a todo el sistema, en fechas recientes algún brillante historiador ha manifestado que "la II República no admitía, en el fondo, más que tres autonomías: Cataluña, País Vasco y Galicia (aunque la letra de la Constitución dijera otra cosa)" (FUSI AIZPURUA, J.P. "De las aspiraciones históricas al Estado de las Autonomías". *Historia 16*, nº 200, 1992, p. 30). Especular con lo que hubiera podido suceder en épocas pasadas es una ucronía, pero, a la vista de lo sucedido en la anterior experiencia descentralizadora de 1873 y de lo que sucedió cuando el actual régimen se puso en marcha, aparece como más creíble el juicio que en aquél mismo instante hacía ORTEGA Y GASSET: "hay gran verosimilitud de que, tan pronto como exista un par de regiones estatutarias, asistiremos en España a una pululación de demandas parejas, las cuáles seguirán el tono de las concedidas..." (D.S.C., núm. 33, 4 de noviembre de 1931).

<sup>47</sup> La *ratio* de este artículo, absolutamente caracterizador del sistema aunque no se llegara a usar -entre otras razones porque no hubo tiempo- la explica Segismundo ROYO: al requerir el art. 12.a) la proposición de constitución en región autónoma de «la mayoría de sus Ayuntamientos o, cuando menos, aquellos cuyos municipios comprendan las dos terceras partes del Censo electoral de la región», posibilitaba que las provincias pequeñas se viesan envueltas en un proceso de autonomía de una región, contra su voluntad. Conscientes de ello, se presentó una enmienda a este artículo en el proceso constituyente, proponiendo la aprobación del proceso al menos por dos tercios del censo de **cada provincia**. No fue aceptada, pero "su espíritu se incorporó al texto constitucional, en cuanto que los mismos autores de la enmienda lograron la aprobación de otra que se transformó en el artículo 22 de la Constitución..." (Ob. cit., p. 264, n. 3).

«la ley básica de la organización político-administrativa de la región autónoma» (art. 11),

norma de carácter único, en el sentido de que no se distinguían diversos procedimientos ni distintos tipos de competencias para unos u otros casos. Dicha norma estatutaria debería ser propuesta por la mayoría de los Ayuntamientos de la Región, o al menos por aquellos cuya población equivaliese a las dos terceras partes del censo electoral de la futura Región, y aceptada en plebiscito por ese mismo número (dos tercios) de electores de la Región: el resultado negativo del plebiscito implicaba la imposibilidad de volver a intentarlo en los cinco años posteriores. Por último, era preciso su aprobación por las Cortes (art. 12). Constitucionalmente, por tanto, no se obligaba de modo expreso a que el Estatuto lo elaborase órgano específico alguno, provisional o no, y tenía además un notable componente plebiscitario. Este precepto constitucional era consecuente al distinguir entre 'aceptación' y 'aprobación': mientras aquélla correspondía a los electores de las provincias involucradas en el acceso a la autonomía, ésta correspondía, de modo específico, a las Cortes nacionales.

A su vez, el precepto anterior (el ya varias veces mencionado art. 11) era también plenamente coherente con éste, pues, antes de definir y caracterizar tal norma, disponía, casi pareciera que de modo accidental, que el Estatuto era tal «una vez aprobado...», es decir, no bastaba sólo con la aceptación por la requerida mayoría del electorado regional. Esa coherencia se pone de manifiesto si se tiene en cuenta sobre todo el último inciso del art. 12 que, en lo que claramente recordaba "el juicio" sobre las Constituciones regionales en el proyecto de 1873 (control de constitucionalidad previo, efectuado por las Cortes, veníamos a decir entonces), sometía el Estatuto que pretendía ser aprobado a un juicio del Congreso sobre su conformidad no solamente con la Constitución (y en particular con el Tít. I, lo que constituye una evidente reiteración) sino también con las leyes orgánicas estatales sobre materias no transmisibles al poder regional.

- En lo que a la organización se refiere, se ha indicado antes que el art. 11 definía el Estatuto como «la ley básica de la organización político-administrativa de la región autónoma». La Constitución de 1931, sin embargo, no aludía en ninguna de sus disposiciones, bien de modo preceptivo, bien orientativo, a la organización interna de la

región, por lo que debía entenderse que existía la más absoluta libertad al respecto. Por el contrario, los arts. 15 y 16 sí se ocupaban de regular las competencias que, siempre según fórmula de futuro con valor condicional -«podrá/n corresponder»- estarían facultadas para asumir las respectivas regiones, de las que aquí no nos ocuparemos<sup>48</sup>.

- Por último, en lo que aquí interesa, cierra este sistema la reforma de la Constitución. Salvo la iniciativa de este proceso, que compartían con el Gobierno, las Cortes eran las protagonistas absolutas del mismo, sin que contase para ello el pueblo directamente (sí de forma indirecta, pues, al prescribirse la disolución del Parlamento, es obvio que la subsiguiente consulta electoral tendría como principal objeto la pertinencia o no de la reforma en los distintos términos propuestos por las diferentes formaciones políticas) y aún menos las Regiones autónomas. Aún menos éstas porque, como es bien sabido, el Parlamento republicano era unicameral<sup>49</sup>, de modo que no había segunda cámara que representara los intereses de las Regiones autónomas, frente a lo que sucedía en los demás sistemas descentralizados hasta ese momento. Por todo ello, y como se concluía al tratar del Proyecto constitucional de 1873, el sistema (de descentralización) estaba en manos del órgano representativo nacional que, al menos en teoría, podía disponer libérrimamente del mismo.

Si esto disponía de la reforma constitucional, de la de los Estatutos nada especificaba<sup>50</sup>. Los únicos Estatutos promulgados, fueron el catalán y el vasco, el 15 de

---

<sup>48</sup> En cualquiera de las obras generales sobre la Constitución de la II República puede verse este aspecto. La última referencia, breve, que nosotros hemos visto, es la de CASCAJO CASTRO, J.L., "Notas sobre el ordenamiento constitucional de la Segunda República: la distribución de competencias en el Estado integral", *R.V.A.P.*, núm. 36, II, 1993, en concreto pp. 20-25, donde se refiere a la clasificación de E.L. Llorens.

<sup>49</sup> Un elenco de los argumentos esgrimidos por Jiménez de Asúa y otros constituyentes para el establecimiento de este tipo de Parlamento, cuyo antecedente más cercano se remontaba a la Constitución de 1812, incluidos proyectos y constituciones nonatas, en TOMAS VILLARROYA, J., *Breve historia del constitucionalismo español*, C.E.C., Madrid, 1987, 6ª ed., pp. 127 y 128: en ninguno de ellos se alude a la representación de intereses de las Regiones autónomas.

<sup>50</sup> ALCALA-ZAMORA (*Los defectos de la Constitución de 1931 y tres años de experiencia constitucional*, Cívitas, Madrid, 1981) entendía que, si en un principio la regulación del quórum de aprobación, el de suspensión, el de modificación y el de derogación era aconsejable que hubiesen sido regulados en la propia Constitución (p. 83),

septiembre de 1932 y el 4 de octubre de 1936, respectivamente<sup>51</sup> (de los demás intentos de constituirse en Regiones autónomas, sólo en el caso de Galicia se logró que el Estatuto fuera sometido a plebiscito, retrasándose éste, en principio previsto para 1933, hasta 1936, sin que diera tiempo, obviamente, a que el texto pudiera ser discutido en Cortes y, por tanto, aprobado como norma, aunque, como ahora se verá, el proyecto tenía un matiz interesante en lo que atañía precisamente a la reforma). De su regulación, relativamente escueta comparada con la de las Constituciones autonómicas coloniales antes vistas o con la actual de los mismos Estatutos, basta poner por ahora de relieve el sistema de reforma: la propuesta de modificación estaba encomendada tanto a las regiones autónomas mediante referéndum de los Ayuntamientos y aprobación de sus órganos legislativos, como al Gobierno de la República o a una cuarta parte de las Cortes, requiriendo en todo caso dos tercios de éstas

---

la "enseñanza de la experiencia" (refiriéndose a la suspensión del Estatuto catalán a la que ahora se hará referencia) demostró que ello era una necesidad evidente (p. 84).

<sup>51</sup> Por supuesto, con anterioridad se habían elaborado varios proyectos de cada uno de ellos. P. ej., de lo que después devendría el Estatuto catalán, puede encontrarse un primer precedente en las «Bases per a la Constitució federal de la Nació espanyola i per a la de l'Estat de Catalunya», de 1868, cuyo autor fue el teórico republicano federal, Valentín Almirall; posteriores son el «Projecte de Constitució Provisional de República Catalana», realizado en La Habana en 1928, o el elaborado por el Partido Tradicionalista, en 1930; el definitivo fue el Projecte d'Estatut Catalán de Nuria, de agosto de 1931. Ese mismo año, 1931, vieron la luz dos proyectos de Estatuto vasco: el proyecto en materia fiscal elaborado por una ponencia de la Sociedad de Estudios Vascos, y el de Estella, aprobado en la Magna Asamblea de Municipios Vascos; en 1932, las Comisiones Gestoras de las Diputaciones de Alava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya, aprobaron otros dos proyectos más. Pueden verse todos ellos (excepto el proyecto de Almirall) en SANTAMARIA PASTOR, *e. a. Documentos...*, cit. En todo caso, hubo una diferencia abismal en el tratamiento de la autonomía catalana y la vasca (lastrada ésta última de forma importante por el problema religioso) como explica bien S. VARELA: "Nunca tuvo intención la coalición republicano-socialista [ en ese momento en el poder ] de que el mismo grado de autonomía que se concedía a Cataluña pudiera aprovechar al País Vasco"; "...una de las principales reservas de los socialistas hacia la autonomía catalana fue el riesgo de que sentara un precedente que pudiera ser aprovechado por los vascos" (Ob. cit., pp. 71 y 73, respectivamente). Esa enorme diferencia vino determinada porque el proyecto de Estatuto catalán fue formalmente presentado en Madrid, al Presidente del Gobierno provisional, como es sabido, antes de conocerse públicamente el proyecto constitucional, una vez superados los numerosos trámites que se habían propuesto: ratificación por la Generalidad, aprobación por los ayuntamientos y plebiscito popular (con un voto favorable del 75%), lo que, evidentemente, suponía una extraordinaria presión para las Cortes Constituyentes si querían reformar algo del mismo. Y, desde luego, el contenido del proyecto estatutario iba mucho más allá de la idea de los constituyentes tenían sobre la autonomía regional.



para su aprobación<sup>52</sup> y, además, el referéndum afirmativo de la región. No obstante, un referéndum negativo podía ser superado por ratificación de las Cortes de la República subsiguientes a las que aprobaran la modificación.

El caso del proyecto gallego, no obstante no haber llegado a ser discutido en las Cortes, presenta interés en este aspecto de la reforma. Se preveía un doble procedimiento, según el contenido de la misma afectara o no a la Constitución o a las relaciones de la Región con el Estado, previendo que, en caso de contraste de pareceres entre Cortes y Asamblea acerca de si se producía la afectación o no, resolviese el Tribunal de Garantías Constitucionales. En caso de no afectación, bastaba con una ley de la Asamblea gallega y su aprobación en referéndum, esto es, no había intervención de las Cortes. Si, por el contrario, la reforma tuviera «mayor trascendencia», se distinguía entre que la iniciativa partiese de la Región (supuesto en el que a la votación en Asamblea y al referéndum regional había de añadirse la aprobación por las Cortes) o del Estado ('contra' lo cual se garantizaba fuertemente el Estatuto, pues requería la proposición de dicha reforma por una cuarta parte del Parlamento y su acuerdo por mayoría absoluta). Pero, además, en caso de discrepancia de la Asamblea sobre la reforma, el desacuerdo debía ser sometido a referéndum en la Región, si bien, aunque la consulta resultase desfavorable para lo pretendido por las Cortes, podía ser ratificado por las Cortes resultantes de las siguientes elecciones) (art. 33 del Proyecto).

*In extremis*, pues, una reforma estatutaria podía ser llevada a cabo, desde la iniciativa hasta su conclusión, por un órgano estatal, soslayando la voluntad regional, incluida su expresión cualificada por una amplia mayoría del cuerpo electoral<sup>53</sup>. Si a esto se añade lo

---

<sup>52</sup> La aprobación del art. 18 del Estatuto catalán, que regulaba su modificación, requirió de "una penosa discusión", recuerda VARELA (Ob. cit., p. 88).

<sup>53</sup> Pese al evidente protagonismo de las Cortes estatales en la regulación de la reforma vista, algún solvente autor criticó este procedimiento de reforma por lo contrario, es decir, por el protagonismo de la región autónoma frente al del Estado. Así, entre otras razones derivadas de la concreta regulación constitucional de los Estatutos y del Congreso, LLORENS exponía las siguientes: "1º Merma esencialmente la competencia de las Cortes, porque permite dejar sin efecto una decisión parlamentaria con mayoría de dos tercios de los votantes; 2º Da eficacia política transitoria a la posible tentativa de inordinación de una minoría integrante que ya participa (aunque sólo en sus individuos) en las decisiones



expuesto sobre su aprobación y control por las Cortes, así como el inciso último del art. 11, según el cual

«una vez aprobado el Estatuto... el Estado español lo reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico»,

que le haría susceptible de control de constitucionalidad según el mandato genérico del art. 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales, no parece, en principio, que puedan oponerse muchas objeciones a la concepción de estas normas como normas primero de **naturaleza** estatal<sup>54</sup>, y segundo, con una **posición en el ordenamiento** al lado de las leyes estatales<sup>55</sup>, (independientemente de su supraordenación respecto a las leyes regionales<sup>56</sup>).

---

legislativas; 3º Pone de manifiesto la oposición de una colectividad integrante a la decisión del órgano más expresivo de la integración estatal". (Ob. cit., pp. 180-182).

<sup>54</sup> Así lo entendía sin asomo de duda, el mismo AMBROSINI: "... dado que el Estatuto recibe vigor de la aprobación del Estado y dado que esta aprobación depende en definitiva de la apreciación discrecional, es evidente que este estatuto no puede tener completamente carácter pacticio entre región y estado, sino que representa siempre un acto de naturaleza estatal" (*Autonomía regional e federalismo...*, cit., p. 58). "La concesión, modificación o revocación de las autonomías fue, por consiguiente -dice S. VARELA-, considerada como un acto exclusivo de la soberanía parlamentaria, frente a aquellos que, en términos federalistas, pensaban que se trataba más bien de un «pacto» entre el poder central y la región autónoma" (Ob. cit. p. 88).

<sup>55</sup> Cuestión que tampoco le ofrece ninguna duda a PEREZ SERRANO, quien a la pregunta de qué lugar ocupa el Estatuto en el ordenamiento, "¿Inmediatamente después que la Constitución y por encima de las Leyes votadas en Cortes?", responde "Sin duda, no... no parece lógico que un Estatuto regional tenga imperio fuera de la Región" (*La Constitución Española. Antecedentes. Textos. Comentarios*, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1932, p. 91). Menos taxativo, pero en la misma línea, RUIZ DEL CASTILLO, Ob. cit., p. 205. Sin embargo, para AMBROSINI estaba claro que se trataba de una ley constitucional (*Op. cit., loc. cit.* e, igualmente, cuando analiza el Estatuto de Cataluña en la misma obra). V. al final de este epígrafe, la conclusión a la Sentencia del Tribunal de Garantías que se comenta.

<sup>56</sup> Que no parece ofrecer ninguna duda. Así, RUIZ DEL CASTILLO, Ob. cit., p. 205: "Dentro de la Región autónoma es indiscutible que [ el Estatuto ] tiene un valor «supralegal», con relación a las leyes regionales..." de acuerdo con lo que establecía el art. 29.2 de la Ley orgánica del Tribunal de Garantías (v. su contenido *infra*).

Frente a este carácter del Estatuto, de norma supeditada al órgano representativo estatal, surge la expresión literal del art. 12, último inciso, según el cual, los Estatutos «serán aprobados» siempre que cumplan las condiciones más arriba expuestas, en lo que pudiera parecer una especie de acto debido del Congreso si se daban las condiciones especificadas. En términos de PEREZ SERRANO, "este último párrafo es verdaderamente desgraciado", y rechaza esa posible interpretación: "Pudiera entenderse que su primera fase obliga a las Cortes siempre que no sea contrario a la Constitución española ni a las Leyes orgánicas. En realidad la interpretación correcta es otra: el Sr. Alcalá-Zamora la dio diciendo que se quería impedir el peligro de que se ahogara la autonomía con regateos comineros sobre cuestiones sin importancia", afirmando más adelante que "el resumen de éste (precepto) viene a ser que las Cortes pueden hacer lo que crean justo **sin limitación alguna**; el texto, sin embargo, es francamente lamentable", citando a continuación en apoyo de esta interpretación el autorizado testimonio ("pues equivale a interpretación auténtica", dice el autor) de JIMENEZ DE ASUA<sup>57</sup>, quien "en alguna ocasión afirmó... que con el criterio adoptado no se cerraba el paso a los estatutos ya preparados, pero tampoco se les consagraba de antemano"<sup>58</sup>.

En efecto, en términos del mismo JIMENEZ DE ASUA, de la regulación constitucional "se seguía... que no nos obligaba en manera alguna a que la Carta Política Fundamental prejuzgara lo que el Parlamento debía discutir después"; "... lo que pretendíamos hacer... era no obligarnos en la Constitución a conceder a las regiones determinados derechos; pero al mismo tiempo no cerrar el paso a los Estatutos."<sup>59</sup>, y que la interpretación correcta del conjunto de preceptos era que "todo el Estatuto vaya a debate cuando las Cortes lo discutan y que sea el Parlamento soberano quien decida las materias que

---

<sup>57</sup> Como es sabido, D. Luis Jiménez de Asúa fue Presidente de la Comisión parlamentaria que elaboró el Proyecto de Constitución y también Presidente de la Comisión Jurídica Asesora.

<sup>58</sup> PEREZ SERRANO, *La Constitución Española. Antecedentes...*, cit., pp. 93 y 94. En el mismo sentido, y basándose en este autor, A. ROYO VILLANOVA, *La Constitución Española de 9 de diciembre de 1931 con glosas y apostillas políticas*, Imprenta Castellana, Valladolid, 1934, pp. 58-59.

<sup>59</sup> JIMENEZ DE ASUA, *La Constitución de la democracia española*, cit., pp. 65 y 66.

cede y las que retiene"<sup>60</sup>. En fin, de la misma opinión era S. ROYO, quien pone el acento en la última fase del procedimiento, protagonizada por las Cortes: "si la voluntad de las regiones constituye la verdadera razón lógica del régimen autonómico, la voluntad del Estado constituye el verdadero título jurídico de dicho régimen. **En efecto, la última etapa del procedimiento en la elaboración del Estatuto de la región autónoma consiste en la aprobación por las Cortes. Esta declaración de voluntad es el acto que transforma al Estatuto doctrinal en derecho positivo**". "La intervención de las Cortes no debe considerarse como la mera aprobación de un acto ya elaborado por otro órgano, sino como una intervención verdaderamente decisiva, **que no sólo atribuye validez y eficacia a un acto, sino que lo crea**", de modo que, por supuesto, las Cortes, al examinar el Estatuto "podrán también juzgarlos en el aspecto de conveniencia y oportunidad", a pesar de "la defectuosa redacción del art. 12 de la Constitución". En definitiva -dice el entonces catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Santiago- en el apartado de la naturaleza jurídica del Estatuto, **"El Estatuto... no es el resultado de un pacto entre la región autónoma, por un lado, y las Cortes, en representación del Estado, de otro. El Estatuto, volvemos a decir... es un acto unilateral del Estado español, una ley"**, de modo que "no sólo su creación, sino **también su reforma y anulación**, penden, en definitiva, de la voluntad soberana del órgano más representativo del Estado español, de las Cortes"<sup>61</sup>.

Aunque la opinión de Azaña, en su calidad de Presidente de la República, tiene más importancia política que jurídicamente, confirma de modo radical la opinión en la que parecen confluir la mejor doctrina acerca de la naturaleza del Estatuto en el régimen republicano. En el compendio que sobre sus ideas hace ARAGON REYES<sup>62</sup>, se puede resumir así la concepción de AZAÑA sobre el importante trámite del referéndum regional y sobre la misma naturaleza del Estatuto: el referéndum regional previo a su aprobación era "sólo ... un dato, no ... una imposición. El legislador es libre para aceptar o no todos o

---

<sup>60</sup> JIMENEZ DE ASUA, L. *Proceso histórico de la Constitución de la República española*, Edit. Reus, Madrid, 1932, p. 172, subrayado del propio autor.

<sup>61</sup> ROYO, S., Ob. cit., pp. 265-6.

<sup>62</sup> ARAGON REYES, "Manuel Azaña y el problema regional en la II República", cit., p. 243.

algunos de los preceptos del proyecto consultado al cuerpo electoral de la región". "Las Cortes son libres para aprobar, rechazar o modificar el proyecto de Estatuto que se dicta como ley del Estado y con el rango, más concretamente, de ley ordinaria". Cuestión distinta a su naturaleza jurídica, era su naturaleza «política»: aunque en virtud de la primera las Cortes podrían reformar el Estatuto por sí solas, la segunda hacía aconsejable tener en cuenta la voluntad de la región (salvo en caso de modificación de la Constitución)<sup>63</sup>.

La jurisprudencia del Tribunal de Garantías Constitucionales<sup>64</sup>, por su parte, en su corta y no excesivamente feliz experiencia, tuvo una ocasión significativa de aplicar la parte de la Constitución referente a los Estatutos, sin que la Sentencia recaída iluminase excesivamente la naturaleza de los mismos, porque resolvió acudiendo al expediente de la inconstitucionalidad material, rechazando de modo expreso el de la inconstitucionalidad formal o, si se quiere, en este caso, a la inconstitucionalidad por antiestatutariedad, aun cuando el art. 29.2 de su Ley orgánica disponía expresamente que

«las leyes regionales serán inconstitucionales, no sólo cuando infrinjan un precepto de la Constitución, sino también cuando incidan en infracción de los preceptos de su respectivo Estatuto».

La base real de la decisión estuvo en los trágicos sucesos acaecidos en Barcelona el mes de octubre de 1934. La Ley de 28 de junio de 1933, de Orden Público, facultaba al poder central para suspender el régimen autonómico de las Regiones, y en su virtud las

---

<sup>63</sup> Se entiende mejor esta convergencia de opiniones y la insistencia en la no contradicción de los Estatutos con la Constitución, si se recuerda que el primero de los artículos del Estatuto de Nuria (esto es, del proyecto de Estatuto catalán, que se presentó a la Cortes ya plebiscitado), establecía que Cataluña era «un Estado autónomo dentro de la República española», esto es, presuponía un Estado federal, frente al Estado «integral», que fue la fórmula posterior a la redacción de este proyecto que finalmente triunfó.

<sup>64</sup> Este era el único órgano, ante la ausencia de una Cámara representativa territorial, "establecido como lazo de unión" entre Poder central y Regiones autónomas (RUIZ DEL CASTILLO, Ob. cit., p. 249), concepción avalada por la S. del propio Tribunal de 8 de junio de 1934:

"...la representación conjunta del Estado y las Regiones autónomas, en cuanto tales, sólo encuentra expresión constitucional en el Tribunal de Garantías..."



Cortes aprobaron la Ley de 2 de enero de 1935, por la que se establecía un régimen provisional en la Región Autónoma de Cataluña y se dejaban en suspenso las facultades concedidas por el Estatuto de Cataluña al Parlamento de la Generalidad hasta que las Cortes, a propuesta del Gobierno, y después de levantadas la suspensión de las garantías constitucionales, acordasen el restablecimiento gradual del régimen autonómico. El Parlamento de Cataluña recurrió dicha norma alegando su inconstitucionalidad tanto formal (no se habían respetado los mecanismos establecidos en el procedimiento de reforma del Estatuto) como material (por contradicción del art. 1º de la Ley con el Estatuto, al privar al Parlamento de la Generalidad de sus facultades). Sobre esta Ley recayó la Sentencia de 5 de marzo de 1936 que, con un voto particular contrario, declaró su inconstitucionalidad.

La argumentación gira en torno a la cuestión 'material' de la garantía de la autonomía tal y como venía regulada en el texto constitucional, y no en torno al conflicto formal entre normas. Como el propio Tribunal afirma al final del Fundamento primero, conoce del asunto por inconstitucionalidad material de la ley: en ningún momento la Sentencia hace referencia a la vulneración del precepto estatutario catalán que regula su reforma.

Así es, se ha analizado antes la regulación constitucional de los Estatutos, y en la misma nada se establecía acerca de la posibilidad de su suspensión, por lo que ello suponía crear "una figura no prevista en el texto constitucional", siendo así que, por un lado, "no cabe distinguir donde la Constitución no distingue" y, por otro, se trata claramente de una figura que, "establecida en la ley, podría convertirse en medio de derogar prácticamente el Estatuto". Además, si es al Gobierno al que se le atribuye la iniciativa de restablecer de modo gradual la autonomía suspensa, tal autonomía, reconocida constitucionalmente, acaba por "diluirse en una serie de competencias, fraccionadas y revocables", lo que es claramente inconstitucional (Fto. 2º); porque una vez que la autonomía se hace efectiva por cumplimiento del acuerdo al que se refiere el art. 11 de la Constitución, "como tal es inatacable" (Fto. 3º)<sup>65</sup>. El problema de la inconstitucionalidad de la ley que dejaba en

---

<sup>65</sup> En este mismo Fundamento, por cierto, el Tribunal afirma que el art. 11 en relación con el 12, ambos de la Constitución, confieren a los Estatutos "el carácter de **leyes orgánicas** del régimen político y administrativo del país..." (subrayado nuestro). Esa expresión apenas añade nada a lo dicho antes sobre la naturaleza de las normas estatutarias en la II República,



suspenso el Estatuto de Cataluña se resolvía así con el sólo auxilio del texto constitucional, *materialmente*, sin plantearse la antiestatutoriedad de la norma estatal, de modo que el contenido del fallo fue que

"deestimando la inconstitucionalidad formal alegada, debe declarar y declara la inconstitucionalidad material de la ley de 2 de enero de 1935, en el caso concreto de este recurso".

Por el contrario, el voto particular al mismo, en su Fto. 1º, abordaba directamente la cuestión al afirmar que "Es, pues, evidente, que una ley del Parlamento español no puede ser inconstitucional, aunque sea opuesta a un Estatuto regional...", lo que, con la Constitución en la mano, *prima facie*, no parecía desacertado. Al inclinarse por un tratamiento material del caso, parece que ha de concluirse que el Tribunal de Garantías Constitucionales propendía, a lo sumo, a la consideración del Estatuto como norma prevalente sobre las demás leyes estatales, pero no como norma jerárquicamente superior en sentido estricto.

## 6. El régimen franquista y el uso de algunos términos.

Truncada la República por la guerra civil, y vencedores de ésta los llamados "nacionales", evidentemente no pueden buscarse en el régimen autoritario precedentes, ni directos ni indirectos, de normas similares a los anteriores o a los actuales Estatutos de Autonomía. Como se ha dicho, las normas que durante ese período regulaban la Administración periférica estatal en el nivel regional, respondían "a una concepción

---

pues es claro que el uso del término "leyes orgánicas" que hace aquí el Tribunal es un uso genérico, que quiere equivaler a la «organización político-administrativa de la región autónoma» (dicción literal del art. 11): la categoría de las leyes orgánicas no se contemplaba en la Constitución republicana, y el único momento en que aparecen es en el art. 124 sólo para calificar el texto organizativo del mismo Tribunal de Garantías. Cfr. BASSOLS COMA, M., *La jurisprudencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República Española*, C.E.C., Madrid, 1981, p. 68, de donde se toman las referencias jurisprudenciales aquí citadas.

burocrática de la Región y no al enfoque de ésta como una auténtica entidad local"<sup>66</sup>. El régimen inmediatamente anterior al actual no era, desde luego, el más propicio desde el punto de vista ideológico para plantear la descentralización en el sentido que ahora nos ocupa<sup>67</sup>. No obstante, no puede dejar de mencionarse el inciso final del art. 45 de la Ley Orgánica del Estado, de 1 de enero de 1967, que disponía que podrían «... establecerse divisiones territoriales distintas a la provincia»<sup>68</sup>. Ciertamente, existían divisiones territoriales que no coincidían con las regiones al uso y que no tomaban como referencia el territorio provincial, sino el entendido como más idóneo para el mejor cumplimiento de ciertos servicios, planes u objetivos: así se operaba con "regiones aéreas" o con "regiones militares", con "audiencias territoriales", con "confederaciones hidrográficas", etc., pero divisiones de esta índole existían desde mucho antes<sup>69</sup> y no eran éstas a las que cabría entender que se refería el citado art. 45<sup>70</sup>, al menos en los tiempos en que la Ley Orgánica del Estado fue promulgada, aunque después algún autor pretendió otorgar un sentido distinto

---

<sup>66</sup> LLISSET BORRELL, F. "La significación político-administrativa de la Región en nuestro futuro inmediato", *Documentación Administrativa*, núm 169, 1976, p. 60.

<sup>67</sup> Las referencias a la unidad e integridad del país eran varias y contundentes en las Leyes Fundamentales p. ej., el art. 33 del Fuero de los Españoles, en el que se disponía que el ejercicio de los derechos reconocidos en dicho Fuero no podría «atentar a la unidad... nacional... de España», o el IV Principio del Movimiento Nacional, que empezaba a su vez declarando que «La unidad entre los hombres y las tierras de España es intangible. La integridad de la Patria y su independencia son exigencias supremas de la comunidad nacional». La unidad territorial fundamental, al menos teóricamente, era, como es bien sabido, el municipio, hasta el punto de ser uno de los puntos de articulación de la representación (art. 10 del Fuero de los Españoles o Principio VIII del Movimiento). Aunque ha sido bajo este régimen cuando la provincia terminó de afianzarse, era definida precisamente como «agrupación de municipios» (con el carácter de división territorial de la Administración del Estado: art. 45 de la Ley Orgánica del Estado), de modo erróneo, como pone de manifiesto GARCIA DE ENTERRIA ("La provincia...", cit., p. 38). En todo caso, ambos, municipio y provincia, disponían de «personalidad jurídica y capacidad plena para el cumplimiento de sus fines peculiares», según el art. 46 de la ley citada.

<sup>68</sup> V. GUAITA, A. "La división territorial en la Ley Orgánica del Estado", *D.A.*, núm. 125, 1968, donde se especula sobre las posibilidades que podría encerrar este inciso.

<sup>69</sup> En el *Diccionario de la Administración Española*, de M. MARTINEZ ALCUBILLA, a las divisiones más conocidas como la judicial, la militar, la marítima, la eclesiástica o la universitaria, se añaden también la geológica, la forestal, la hidrológica y la agronómica.

<sup>70</sup> GUAITA, A. Ob. cit., pp. 20 y 21.

al precepto, más acorde con las circunstancias que se vivían<sup>71</sup>. De hecho, el Decreto 405/1976, de 20 de febrero, por el que se creó una Comisión para el Estudio de un Régimen Especial para las Cuatro Provincias Catalanas<sup>72</sup>, aludía en su Preámbulo a una "posible institucionalización futura de la región", más en concreto, a "institucionalizar la región catalana"; posibilidad "plenamente acorde(s) con las previsiones de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local". Pero esa fecha no puede ya considerarse dentro del régimen anterior sino en los albores del actual.

### **7. Conclusión sobre la influencia de las vicisitudes históricas de la descentralización en la configuración constitucional actual.**

Una vez efectuado el rastreo histórico visto, cabe preguntarse qué conclusiones es posible extraer del mismo. Y la primera es una paradoja, pues parece claro que España no se ha caracterizado de modo especial por experiencias descentralizadoras de naturaleza política. Decimos que resulta paradójico porque, como pone de relieve TOMAS Y VALIENTE, "la historia de los Derechos hispánicos no tenía porqué desembocar necesariamente en la unificación total y rígida". "Antes bien, cabe pensar que la estructura pluralista de la unidad de la Monarquía hispánica bajo la forma de Estado absolutista (y observe el lector la contradicción y la compatibilidad de los términos unidad y pluralismo, aquélla referida al Estado, éste a la diversidad de los reinos) hubiera podido y aun debido hacer de la España posterior un estado de estructura de tendencia federal. Sin embargo, la historia desde Felipe V hasta la segunda República consistió en una tendencia hacia la

---

<sup>71</sup> Cfr. LLISSET BORRELL, Ob. cit., pp. 58-59: "La mayor parte de la doctrina administrativa que se ha ocupado del tema ha interpretado este precepto en el sentido de que las regiones, creadas a su amparo, serían meras circunscripciones de la Administración del Estado". "Tal vez fuera esta la *voluntas legislatoris*, pero no parece arriesgado afirmar que la *voluntas legis*, por naturaleza cambiante, no puede ser la misma en el contexto político de 1967... que en el de 1976, en que los principios generales del Derecho político español... han dado ... un giro de 180°, con tendencia marcada a la apertura democrática, de la que el regionalismo no es, precisamente, pieza desgajada".

<sup>72</sup> «BOE» núm. 59, de 9 de marzo. La Comisión estaba compuesta por 24 miembros, 12 nombrados por el Ministerio de la Gobernación y 3 por cada una de las cuatro diputaciones provinciales.

unificación"<sup>73</sup>.

Esta escasa tendencia hacia la descentralización es posible observarla sobre todo constitucionalmente: de los numerosos textos constitucionales que jalonan la historia de nuestro constitucionalismo, tan sólo uno de ellos, el de 1931 (puesto que el intento de 1873 no pasó de proyecto) estableció un sistema de descentralización territorial equivalente al que hoy disfrutamos, y tanto el producto de éste (los Estatutos) como el otro hito importante en esta cuestión (el de las Constituciones autonómicas antillanas) tuvieron una vida efímera debido a las difíciles circunstancias en que nacieron. Han sido bastante más los intentos -gran parte de ellos sin lograr pasar de proyecto- descentralizadores de carácter administrativo, ya en regiones, ya en mancomunidades, tomando siempre como base para ellos la división provincial que se efectuó en 1833, división que ha tenido un indudable arraigo<sup>74</sup>.

Por otro lado, hay una clara y continuada tradición en la consideración de la "región" como referente territorial de la descentralización, bien entendida como la transformación histórica de las antiguas divisiones históricas (reinos, señoríos, condados, etc.), bien como el resultado de la unión de varias provincias después de 1833: incluso el Proyecto constitucional de 1873 que, como era obligado habida cuenta del Estado federal que pretendía establecer, debía dividir el territorio en Estados, los designaba como Estados *regionales*. Y en la única Constitución descentralizadora, la de 1931, las unidades territoriales que compondrían el Estado eran asimismo «*regiones* autónomas».

Por su parte, el término "autonomía" tiene asimismo claros antecedentes históricos en el mismo sentido que el actual: desde el Proyecto constitucional de 1873, pasando por las

---

<sup>73</sup> TOMAS Y VALIENTE, *Manual de historia del derecho español*, cit., p. 559.

<sup>74</sup> En Cataluña, sin embargo, se ha cuestionado la división provincial, frente a la más tradicional de las comarcas: el art. 2º de su Estatuto define el territorio de la Comunidad estableciendo que «es el de las comarcas comprendidas en las provincias...». De hecho, aunque no resulte especialmente significativo, al tiempo que se redactan estas líneas tiene entrada en la Cámara Baja una proposición de ley orgánica del Grupo Parlamentario Federal Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya para la creación de una única provincia que englobe el territorio que hoy ocupan las cuatro existentes (B.O.C., C.D., Serie B, núm. 8, de 9 de julio de 1993).



Constituciones *autonómicas* de las colonias cubana y puertorriqueña a finales del siglo anterior, hasta la denominación de los entes territoriales previstos por la Constitución de la II República.

Aunque más reciente, tampoco el término con el que se designa la norma principal del régimen jurídico de las entidades descentralizadas, "Estatuto", carece de precedentes: dejando a un lado su empleo en las Constituciones autonómicas de Cuba y Puerto Rico para denominar la legislación emanada de los parlamentos insulares, se emplea en las Mancomunidades y en el sistema establecido por la Constitución de 1931.

Sin embargo, y aun con todo lo anterior, cabe estimar que el régimen territorial configurado por la Constitución actual, responde menos a la tradición (sin disminuir el significado de ésta) que a las demandas surgidas de la situación existente en el preciso momento -y no en otro- de elaborar el Tít. VIII de la misma. Quiere decirse con ello que, si en aquel (preciso) momento se hubiese impuesto las tesis de alguna de las fuerzas políticas principales entonces, de hacer del país un Estado federal (aunque por razones bien conocidas tal tesis no era fácil de aceptar<sup>75</sup>), las «nacionalidades y regiones» de las que hoy trata el art. 2º de la Constitución con bastante probabilidad no se hubieran denominado, barrocamente<sup>76</sup>, Comunidades Autónomas<sup>77</sup>, el término "Estatuto" se hubiera convertido

---

<sup>75</sup> No está de más, en todo caso, recordar la naturaleza tangencial de lo que acaece en un momento dado y bajo determinadas circunstancias que lo condicionan, por más que después devenga en algo que parece haber sido siempre así, con un ejemplo ilustrativo: en los trabajos constituyentes de la Segunda República, el calificativo de "federal" aplicado al Estado estuvo a punto de ser incluido en el texto constitucional ... simplemente como resultado de una 'venganza' de los radicales frente a los socialistas instrumentada en el apoyo de aquellos a una enmienda de los federales; no prosperó "por la oportunidad del Presidente de las Cortes, un socialista, que decidió suspender la sesión para que se calmasen los ánimos, suspensión que pudo aprovechar el Gobierno para volver a controlar la situación", recuerda S. VARELA, Ob. cit., p. 53.

<sup>76</sup> RUBIO LLORENTE califica a este término de "denominación barroca" (en "El procedimiento legislativo en España. El lugar de la ley entre las fuentes del Derecho", cit., p. 100, pero reconoce "que tiene la ventaja de eludir las expresiones de nacionalidad y región".

<sup>77</sup> Recuérdese que el Anteproyecto de Constitución empleaba la expresión "Territorios Autónomos". La locución "Comunidades" ya dijimos al principio que parece haberlo



en otro, incluso para significar lo mismo, y aun la nota que por excelencia caracteriza hoy a nuestro sistema ("Estado de las autonomías" es una expresión que, sin duda, ha alcanzado notorio consenso como designadora del mismo) y que califica a los mismos Estatutos, la "autonomía", hubiese sido sustituido por otro, todo ello a pesar de la tradición normativa.

---

utilizado en un sentido moderno por primera vez Posada Herrera, en su Proyecto de Ley municipal de 1860, para designar las posibles uniones de municipios meramente administrativas y no fue inusual que apareciera en la normativa del anterior régimen (hasta seis ejemplos de lo más variado -desde el Estado, pasando por los entes locales hasta llegar a los bancos o a las Universidades- da A. NIETO en su trabajo "Entes territoriales y no territoriales", *R.A.P.*, núm. 64, 1971, pp. 44-45). La de "Comunidades Autónomas", apareció en el Informe de la Ponencia constitucional, sin que exista constancia (al menos en dicho Informe) de que fuera resultado directo de su proposición por algún voto particular o enmienda. En el Anteproyecto, el Tít. VIII se intitulaba «De los Territorios Autónomos», y así se les seguía denominando a lo largo del articulado. La Ponencia modifica dicha rúbrica (con la oposición de Minoría Catalana y del Grupo Comunista) y la cambia por la actual «De la Organización Territorial del Estado», y divide el Título en tres Capítulos, el tercero de los cuáles lo intitula «De las Comunidades Autónomas», pasando, en consecuencia, a sustituir esta denominación la de "Territorios autónomos" en los artículos correspondientes.

#### IV. LOS ESTATUTOS DE AUTONOMIA EN EL DERECHO COMPARADO.

En este capítulo, que desde aquí se prevé amplio, nuestra intención es mostrar los sistemas de nuestro entorno *a priori* más afines al nuestro, y en particular de las normas que rigen sus respectivas unidades territoriales intermedias, sin otra pretensión que esa, la de dar cuenta de su funcionamiento. No se tratará, pues, de un estudio comparado en el sentido más propio del término (que, además, si se pretendiera, no debería disponer de la estructura que aquí se adoptará, globalmente expositiva de los distintos sistemas) puesto que un conocimiento mínimo, casi la mera noticia de cómo son esos distintos sistemas, pone de manifiesto de forma inmediata que las peculiaridades del nuestro son más que suficientes en número y en entidad para entender que es un caso bastante singular. En rigor lo son también todos y cada uno de los tres sistemas cuya articulación territorial va a intentar exponerse, pues lo único que entre sí y junto con el nuestro tienen en común es, más que notas positivas (denominación de algunas normas principales, ciertas técnicas), la negativa de no ser lo que aún de forma bastante extendida se entiende por Estados unitarios, ni tampoco federales, de modo que caen dentro de lo que genéricamente se conoce como categoría intermedia de descentralización y que de forma convencional vienen designándose desde Ambrosini (*vid. supra*) como Estados "regionales"<sup>1</sup>.

Por tanto, y según entendemos nosotros, no cabe un estudio comparativo entre sistemas, porque, respecto del concreto objeto de este estudio, no admiten comparanza<sup>2</sup>. Ello

---

<sup>1</sup> En nuestra doctrina, empero, no hay tampoco unanimidad a la hora de designar el tipo de Estado desde el punto de vista territorial: para unos es un Estado regional (cfr. FERRANDO BADIA, J., *El Estado unitario, el federal y el Estado autonómico*, Tecnos, Madrid, 1986, 2ª ed.); para otros federo-regional (cfr. TRUJILLO, G., "Federalismo y regionalismo en la Constitución española de 1978: El Estado federo-regional", en la obra colectiva que él mismo dirige, *Federalismo y regionalismo*, C.E.C., Madrid, 1979); para unos últimos, unitario-federal (cfr., GONZALEZ ENCINAR, J.J., *El Estado unitario-federal*, Tecnos, Madrid, 1985). Sobre la obsolescencia de estas denominaciones son numerosos los pronunciamientos: por todos, TOMAS Y VALIENTE, *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, cit.

<sup>2</sup> Reiteramos que, al hacer tal afirmación, nos estamos refiriendo a los sistemas en su conjunto y a las normas estatutarias o similares, no a las distintas técnicas concretas que se

no es obstáculo, sin embargo, para que cuando sea oportuno dar cuenta del tratamiento en concreto de una norma o de una institución, así se haga.

Por lo demás, tales sistemas tampoco tienen el monopolio de la alusión comparatística en estos tratamientos concretos a los que se acaba de aludir, y se tendrá oportunidad de ver cómo en alguna ocasión se acude a algún otro, en concreto a algún sistema federal.

En este sentido, y como se infiere de modo inmediato, la diferencia jurídica fundamental existente entre este sistema y el sistema llamado regional, estriba en que, mientras las entidades federadas de ésta se rigen por una Constitución, las unidades territoriales intermedias del Estado regional se rigen por una norma distinta (de habitual, por un Estatuto) que, según se deduce con claridad de lo que llevamos dicho, y como se insistirá reiteradamente a lo largo de este trabajo, no es, Constitución. En algún momento se traerá a colación la distinción de la naturaleza entre ambos tipos de normas (*vid. infra*, en el Capítulo siguiente sobre el contenido, la cuestión de que los EEAA regulen derechos o contengan normas programáticas), pero precisamente para subrayar la trascendental diferencia entre ambas. Por este motivo se prescindirá aquí del estudio de las Constituciones de las entidades federadas, pues la finalidad de este trabajo es analizar el Estatuto de Autonomía como norma. Más que el que tal objeto, por sí sólo, dote de sobrada entidad al trabajo, y más que el que desde aquí se pueda ya prever que "sólo" con ese objeto las proporciones que el mismo puede adquirir serán seguramente excesivas, la razón de que no se aluda a las Constituciones de los entes territoriales intermedios en los sistemas federales deviene, de que, a nuestro juicio, se trata de objetos netamente diferenciados de la teoría de fuentes, y sobre lo que versan estas páginas es sobre el uno y no sobre las otras<sup>3</sup>.

---

utilizan en los mismos, que quedan lejos de la pretensión de este trabajo, que, en cuanto técnicas, sí pueden (y deben) ser objeto de estudios comparados: cfr. al respecto, GARCIA DE ENTERRIA, E., *Estudios sobre autonomías territoriales*, cit., p. 377, aunque el sentido de las vivas afirmaciones que hace en favor del sistema comparatista tienen una intención claramente distinta a la que nosotros aplicamos a la afirmación del texto.

<sup>3</sup> Esta parte del trabajo se realizó en su mayor medida días antes de la reforma constitucional belga, que califica a este Estado como «federal». Con todo, lo que se acaba de decir en el texto nos sigue pareciendo perfectamente válido, puesto que en él no se alude a la semántica, sino a la naturaleza jurídica real del Estado. En este sentido, si no estamos equivocados al dar cuenta de los cambios que en el objeto aquí de nuestro interés han

## 1. Los estatutos de autonomía en el sistema regional italiano.

### a) Introducción.

Es ya un lugar común que el sistema italiano, en lo que a su configuración territorial se refiere es, de entre todos los sistemas foráneos, el que más se asemeja al nuestro<sup>4</sup>. Y, efectivamente, así resulta aunque sólo fuera por la propiedad transitiva, pues este régimen es,

---

sobrevenido con la nueva reforma constitucional belga, desde el punto de vista teórico-jurídico, y atendiendo al modo de emanación de las normas superiores de sus entes territoriales y lingüísticos, es difícil calificar al Estado belga como realmente federal, entendiendo por esto lo que es común entender pese a las grandes diferencias que hay entre unos sistemas federales y otros. Entre las notas que conforman ese común entender de lo que es un Estado "federal", se encuentra el que las normas principales que rigen las unidades territoriales que componen el Estado han de ser Constituciones, con lo que ello supone, y la nueva reforma de la Constitución belga no prevé como norma principal de sus divisiones (ni territoriales ni lingüísticas) una Constitución. Por lo demás, este de que la designación que la Constitución hace del Estado que regula no obedezca a la taxonomía consolidada, no es un fenómeno único: recuérdese, sin ir más lejos, que la Constitución suiza explicita en su Preámbulo que rige una "Confederación", cuando es pacífico que el sistema que establece es un sistema federal.

<sup>4</sup> A pesar de lo cual, por cierto, llama la atención que apenas existan estudios detallados recientes en nuestra doctrina -sin necesidad de llegar a lo que, a la inversa, constituyó el primer manual de derecho autonómico español, debido al italiano VANDELLI, L., ya citado: *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas* desde el ya antiguo de FERRANDO BADIA, J., *Las autonomías regionales en la Constitución italiana del 27 de diciembre de 1947*, I.E.P., Madrid, 1962 -de la que la última parte de su obra, más reciente, *El Estado unitario, el federal y el Estado regional*, Tecnos, Madrid, 1978, constituye un extracto- o, un poco más tarde, desde el de ARGULLOL MURGADAS, E., *La vía italiana a la autonomía regional*, I.E.A.L., Madrid, 1977. Ha de exceptuarse la excelente monografía de PIÑAR MAÑAS, J.L., sobre el específico tema de *Las relaciones entre el Estado y las Regiones; la experiencia italiana*, I.E.A.L., Madrid, 1986, y el trabajo -que en buena medida es un estudio comparado entre nuestro sistema y el italiano- de CASTELLS ARTECHE, J.M., "Didáctica del proceso regional italiano", en *Praxis autonómica: modelos comparados y modelo estatal*, Oñati, 1987. Aunque sólo tangencialmente tiene que ver con nuestro tema, el más reciente del que nosotros tengamos noticia, en concreto sobre las previsiones acerca de la relación bicameralismo-regionalismo en la hipotética reforma constitucional italiana, es el de RUIZ RICO, G., "El proyecto de reforma constitucional en Italia: la nueva concepción del bicameralismo y regionalismo", *R.E.D.C.*, núm. 36, 1992, pp. 151 y ss. Por parte italiana, no obstante, merece resaltarse sin duda, en buena medida como un estudio comparado de las cuestiones generales más relevantes, el de CALIFANO, L., *Innovazione e conformità nel sistema regionale spagnolo*, Giuffrè, Milán, 1988.



en mayor medida que el producto de la simple casualidad, fiduciario de la Constitución española de 1931. Ambas, Constitución española republicana y Constitución italiana (en adelante CI) de 1947, estuvieron muy presentes en las mentes de nuestros constituyentes cuando comenzaron a elaborar el texto constitucional. Sin embargo, como se verá, aunque al final la impresión pudiera ser la de que el funcionamiento general de ambos sistemas resulta en la práctica relativamente similar, lo cierto es que bajo esa apariencia se esconden sistemas bastante distintos y, en lo que a los Estatutos -considerados como fuente- se refiere, aún más, si cabe.

La doctrina italiana se ha preocupado con extensión de la configuración territorial de su Estado, hasta el punto de que la bibliografía hoy existente es casi inmanejable por amplísima. Naturalmente, aquí sólo nos limitaremos a reseñar parte entre la más significativa, en la medida que sigamos a alguno de sus más conspicuos representantes para tratar de explicar, en lo que aquí más interesa, aquel sistema<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> En concreto nos parece oportuno seguir de modo principal a Ugo DE SIERVO, autor de la Voz "Statuti regionali", en la *Enciclopedia del Diritto*, T. XLIII, Giuffrè, pp. 998 a 1016, en la que se realiza un buen resumen del *status quaestionis* hasta hoy, con indicación de casi toda la bibliografía relevante sobre la cuestión estatutaria y, además, en la que coincide la exposición con el esquema sistemático que aquí se ha adoptado para el análisis del tema. Del mismo autor es el comentario al art. 123 en el Tomo II, arts. 121-127 de "Le Regione, le Province, i Comuni", en *Commentario della Costituzione*, fundado por G. Branca y continuado por A. Pizzorusso, Zanichelli, Bolonia. Ambos trabajos son de 1990 (no obstante, el de la *Enciclopedia* es posterior) y pueden considerarse, en buena medida, como la actualización extractada de una de las obras que ha devenido clásica sobre el derecho regional en la doctrina italiana, debida a este mismo autor: *Gli statuti delle regioni*, Giuffrè, Milán, 1974. Por último, las tesis de este autor parecen adecuarse mejor que otras a la práctica y ser compartidas por parte de la doctrina y aun por la jurisprudencia constitucional. La voz correspondiente -"Statuti regionali"- en el *Novissimo Digesto Italiano*, corresponde a Sergio BARTOLE, y es algo anterior en el tiempo a la del autor que acabamos de citar (Apéndice VII, 1987, pp. 554 y ss.); a cargo de este mismo autor corre también el comentario al art. 116 en "Le Regione, le Province, i Comuni", Tomo I, del *Commentario della Costituzione* antes citado, 1985. Por lo demás, en el ámbito del derecho regional italiano se han consolidado una serie de obras que vienen a constituir los manuales al uso en la materia, puestos al día con cierta periodicidad. Entre los más relevantes se encuentran los siguientes, que citamos por las ediciones de que disponemos: el de PALADIN, L., *Diritto regionale*, CEDAM, Padua, 1985, 5ª ed.; GIZZI, E., *Manuale di Diritto regionale*, Giuffrè, Milán, 1991, 6ª ed. (cuyas "notas bibliográficas" que acompañan a los capítulos constituyen un excelente muestra de esa inmensidad bibliográfica de derecho regional a la que en el texto principal se hace referencia); MARTINES, T. y RUGGERI, A., *Lineamenti di Diritto*



El tratamiento constitucional de la configuración territorial del Estado<sup>6</sup> está presidida por el art. 5 -dentro, pues, de los «Principios Fundamentales»- que en su inciso último establece que la República

«adapta los principios y métodos de su legislación a las exigencias de la autonomía y de la descentralización».

No cita expresamente, por lo tanto, como principio fundamental, la división territorial del Estado en Regiones u otras unidades territoriales. De su Parte II («Ordenamiento de la República»), es el Tít. V («Las Regiones, las Provincias, los Municipios»: arts. 114 a 133) el que regula la configuración administrativo-territorial del Estado<sup>7</sup>, apareciendo entremezclada la regulación de los diversos entes, si bien casi todos los preceptos tienen por objeto cuestiones que de uno u otro modo tienen que ver con las Regiones (organización, fundamentos, competencias, asuntos que requieren el consentimiento o la aprobación de sus órganos, etc.). Las Regiones vienen determinadas, hasta un número de veinte, por el art. 131<sup>8</sup>, pero tal determinación no es incompatible con la exquisita previsión de «fusión de

---

*regionale*, Giuffrè, Milán, 1987, 2ª ed.; a ellos ha venido a añadirse también la reciente obra de CUOCOLO, F., *Diritto Regionale Italiano*, UTET, Turín, 1991.

<sup>6</sup> Prescindimos aquí, con intención, de tratamientos no jurídicos de la autonomía, como el sociológico o el político: es de sobra conocido que una de las razones de ser de la nueva configuración territorial implantada se debió a la idea de evitar que pudiera repetirse la experiencia de la eficacia del golpe fascista de modo que, aunque una fuerza se hiciera con el centro del poder estatal, no pudiera dominar con facilidad el resto, por más que hoy pueda considerarse una idea "que impresiona por su ingenuidad" (GIANNINI, M.S., *Las Regiones en Italia*, Cívitas, Madrid, 1984, p. 16).

<sup>7</sup> Este Título constitucional ha sido objeto de propuestas de reforma en tiempos recientes: de la más relevante puede verse el texto en CARAVITA y LUCIANI, "La ridefinizione del sistema delle fonti. Note e materiali", *Politica del diritto*, 1986, pp. 263-378, en concreto pp. 348 a 351, propuesta comentada por BARTOLE, CAMELLI, MARTINES y PASTORI, en "La proposta regionale de revisione del Titolo V della Costituzione", *Le Regioni*, núm. 3, 1986, pp. 311-342. El contenido de ésta, así como la última propuesta (en el momento en que se redactan estas líneas), de junio de 1991, pueden verse en GIZZI, Ob. cit., pp. 792-797.

<sup>8</sup> En su redacción actual el art. 131 es el resultado de la modificación llevada a cabo por el art. 1º de la Ley constitucional de 27 de diciembre de 1963, núm. 3, en virtud del cual se subdividió la Región de los Abruzzos en dos: los Abruzzos y Molise. Sobre los criterios de la división territorial italiana puede verse, MORTATI, C., *Istituzioni di Diritto Pubblico*, t. II, 9ª ed., CEDAM, Padua, 1976, pp. 891-2.

Regiones ya existentes o la creación de otras nuevas», o la separación o agregación de Provincias y Municipios de una Región a otra tras los trámites previstos, previsión que la misma Constitución realiza en el artículo siguiente.

El texto constitucional realiza una distinción entre las mencionadas Regiones por la cualidad de su Estatuto<sup>9</sup>: cinco son «estatutos especiales» (art. 116); el resto, por exclusión, son ordinarios. Las diferencias entre ambos tipos de Regiones son varias, pero fundamentalmente se pueden sintetizar en la fuente de su respectiva autonomía por un lado (en las especiales, es el Estatuto la fuente de la autonomía de que disfrutan, Estatuto que es ley constitucional, mientras que en las ordinarias sus poderes no provienen de los Estatutos que ellas mismas elaboran, y que por ende no son leyes constitucionales, sino directamente de la Constitución<sup>10</sup>) y en el contenido de la misma (la mayor cantidad de atribuciones -de carácter legislativo y administrativo- de las especiales frente a las ordinarias -en particular, aquéllas tienen potestades exclusivas, que no tienen las ordinarias-, además de estar sometidas a menores controles y a menores límites en su ejercicio<sup>11</sup>-. En la práctica, sin embargo, hay coincidencia generalizada en que con el transcurso del tiempo han menguado las diferencias entre unas y otras<sup>12</sup>. Aquí importa, no obstante, su caracterización jurídica y, a los

---

<sup>9</sup> Sobre el tratamiento de la autonomía regional en el proceso constituyente, v. el Cap. I de la obra de DE SIERVO, *Gli statuti delle regioni*, cit.; SERRANI "Momento costituente e statuti. Gli statuti regionali fra innovazione e tradizione", *R.T.D.P.*, 1972, pp. 618 y ss. El proceso de instauración y creación de las Regiones italianas puede verse también en castellano en el Cap. Primero de ARGULLOL MURGADAS, *La vía italiana*, cit., hasta la fecha de la obra.

<sup>10</sup> ROMANO, A., "L'autonomia statutaria delle regioni di diritto speciale", *G. C.*, 1971, pp. 1032-1033. En sentido similar, GIZZI, E., "Questione regionale e statuti", *Q. R.*, 1985, 2, 1, p. 550 (n. 20): mientras el ordenamiento de las Regiones especiales viene determinado por su Estatuto, el fundamental de las ordinarias lo determina directamente el Tít. V de la Constitución.

<sup>11</sup> VIRGA, P., *La Regione*, Giuffrè, Milano, 1949, p. 21. De forma resumida, pero más específica, las diferencias entre uno y otro tipo de Regiones pueden verse en GIZZI, *Manuale...*, cit., pp. 71 a 76.

<sup>12</sup> Acerca de la escasa operatividad del régimen especial de autonomía, v. D'ATENA, A., "La parabola delle autonomia speciale", en su recopilación *Costituzione e Regioni. Studi*, Giuffrè, Milán, 1991, pp. 381 a 397 (el trabajo en cuestión es de 1983). Las diferencias entre Regiones especiales y ordinarias son "sólo de grado cuantitativo", concluye CALIFANO,

correspondientes efectos expositivos, se analizará separadamente ambos tipos de Regiones y de Estatutos, aunque no está de más adelantar que, a pesar de lo antes dicho acerca de la profusa bibliografía italiana sobre derecho regional, la que se ocupa específicamente de los Estatutos especiales es, en comparación con los ordinarios, bastante menor. Sin duda, ello se debe a que, al menos *a priori*, son menos problemáticos desde el punto de vista de su naturaleza teórica, habida cuenta de la forma especial que revisten, según se dice de inmediato.

#### b) Los estatutos especiales de las Regiones italianas.

La especialidad de las Regiones que son conceptuadas como tales por el constituyente, obedece no tanto a razones históricas o de sentimiento de la población (salvo, quizá y en sus orígenes, el caso siciliano, donde el movimiento independentista surgió con fuerza a finales de la II Guerra Mundial), como a razones objetivas: dos de ellas (Sicilia y Cerdeña) son islas, con los problemas sociales y económicos específicos que ello implica; las otras tres (Valle de Aosta, Trentino-Alto Adigio y Friuli-Venecia Julia), tienen una situación fronteriza que supone la existencia de comunidades lingüísticas, y étnicas en su caso, distintas de la italiana<sup>13</sup>. Esas singularidades son más acusadas en el caso de la Región del Trentino-Alto Adigio, y ello tiene su traducción jurídica en que las dos Provincias que la componen (Trento y Bolzano) gozan, a su vez, de una autonomía de la misma cualidad que la Región en la que

---

Ob. cit., p. 94. Un ejemplo claro de la disminución de diferencias entre unas y otras es el siguiente: el decreto del Presidente de la República (d.P.R.) núm. 616, de 24 de julio de 1977, al aumentar ostensiblemente las materias delegadas en favor de las Regiones ordinarias puso a éstas en mejor situación (de autonomía) que las Regiones especiales, de modo que se hizo necesario la emanación de nuevas 'normas de actuación' (v. *infra*) para equiparar a éstas con aquéllas (GIANNINI, Ob. cit., p. 39). La misma C. cost. se ha mostrado consciente de este proceso, y así, ha establecido que, aunque el citado d.P.R. está dirigido a ampliar los poderes de las Regiones ordinarias, afecta a las Regiones especiales, puesto que éstas no pueden tener un tratamiento menos favorable que aquéllas (S. de 30 de septiembre de 1987, núm. 304 f. 2.4 y jurisprudencia en ella citada, G.C. 1987, I, 2.).

<sup>13</sup> La historia del advenimiento de estas Regiones especiales puede verse, p. ej., en GIZZI, E., *Manuale ...*, cit., pp. 12 y ss. Un análisis breve pero particularizado de cada una de ellas en BARTOLE, Comentario al art. 116 en el citado *Commentario della Costituzione*.

se insertan<sup>14</sup>, con lo que ello supone: órganos legislativos (constituidos por los parlamentarios regionales elegidos en la Provincia en cuestión) y ejecutivos propios, con las correspondientes potestades, incluida, claro está, la legislativa, lo que las hace muy diferentes al resto de las Provincias en las que se divide el territorio italiano<sup>15</sup>.

Desde el punto de vista procedimental, la iniciativa, elaboración y aprobación de este tipo de Estatutos no presenta, en principio, peculiaridad alguna, pues, según se ha dicho, se trata de leyes constitucionales y, como tales, aunque no lo especifique el art. 116, habrán de seguir el procedimiento que para este tipo de normas señala el art. 138 de la propia Constitución<sup>16</sup>. En este sentido, puede entenderse como paradójica la denominación de "estatuto" asignada por el texto constitucional a estas normas si se tiene en cuenta que, en general, el proyecto de Estatuto de una unidad territorial intermedia (en nuestro sistema de 1931 o en el actual, en el portugués o, incluso, como se verá, en las Regiones ordinarias italianas), es siempre elaborado o propuesto por un órgano representativo del territorio que

---

<sup>14</sup> Así ha sido especificado para la Provincia de Bolzano por la Corte constitucional (en adelante *C. cost.*) en su S. de 28 de abril de 1989, núm. 242 (*G.C.* 1989, I, 2, f. 8.1): su autonomía tiene el mismo fundamento que el de las Regiones especiales y no está sometida a límites diferentes de éstas.

<sup>15</sup> La singular historia de la Región del Trentino-Alto Adigio está bien explicada en la obra de PIÑAR MAÑAS, *Las relaciones...*, cit., pp. 39 a 41; además de la abundante bibliografía italiana sobre esta Región, las últimas y muy recientes vicisitudes jurídicas de esta Región tan particular pueden encontrarse en WOODCOCK, G., "The new Autonomy Statute of Trentino-Alto Adige (the end of the South Tyrol Question)", *Il Politico*, núm. 1, 1992, pp. 127-145.

<sup>16</sup> El contenido del art. 138 es el siguiente:

«Las leyes de revisión de la Constitución y las demás leyes constitucionales serán adoptadas por cada Cámara en dos sucesivas deliberaciones con un intervalo no menor de tres meses y se aprobarán por mayoría absoluta de los componentes de cada Cámara en la segunda votación.

Dichas leyes se someterán a referéndum popular cuando, dentro de los tres meses desde su publicación, lo solicite una quinta parte de los miembros de una de las Cámaras o quinientos mil electores o cinco Consejos regionales. La ley sometida a referéndum no se promulgará si no es aprobada por la mayoría de los votos válidos.

No ha lugar a referéndum si la ley ha sido aprobada en la segunda votación por cada una de las dos Cámaras con la mayoría de los dos tercios de sus respectivos componentes».



va a acceder a la autonomía, mientras que en el caso de estos Estatutos especiales son exclusivo producto de las Cámaras nacionales, esto es, no son "autónomos", sino "heterónomos"<sup>17</sup>.

Ahora bien, aunque el citado art. 138 tendría que haber sido el precepto utilizado para elaborar estos Estatutos, lo cierto es que la mayor parte de los mismos no vieron la luz merced a este precepto, sino que, de acuerdo con lo dispuesto por la D.T. XVII<sup>18</sup>, fueron aprobados por la propia Asamblea Constituyente inmediatamente antes de su disolución: los Estatutos de Sicilia, Cerdeña, Valle de Aosta y Trentino Alto-Adigio, fueron adoptados respectivamente, en un tiempo mínimo<sup>19</sup>, con las Leyes constitucionales núms. 2, 3, 4 y 5, todas ellas de 26 de febrero de 1948<sup>20</sup>; el de Friuli-Venecia Julia -Región, por cierto, que no estaba prevista en el proyecto constitucional como de carácter especial-, lo sería más tarde<sup>21</sup>, mediante la Ley constitucional (esta vez sí, siguiendo el procedimiento previsto para

---

<sup>17</sup> Lo que hizo que en el mismo proceso constituyente PERASSI apuntase que era impropio hablar de "estatutos" en este caso (Cfr. DE SIERVO, *Gli statuti...*, cit., p. 53).

<sup>18</sup> La citada Disposición establece que la Asamblea Constituyente debía ser convocada por su Presidente para deliberar, antes del 31 de enero de 1948, entre otras leyes, sobre los Estatutos regionales especiales.

<sup>19</sup> Se empleó, según cuenta PALADIN, "un día para discutir y votar la constitución de cada una de las Regiones especiales" (*Diritto regionale*, cit., p. 14).

<sup>20</sup> En realidad, la Ley constitucional por la que se adoptaba el Estatuto de Sicilia no hacía más que convertir en Estatuto especial el que ya tenía la Región, que fue aprobado por decreto legislativo núm. 455, de 15 de mayo de 1946: lo que se produjo fue, pues, una **novación**, la única de este tipo, si bien, una vez efectuada, no tuvo más trascendencia, y es un mero dato. También el Valle de Aosta tenía un régimen especial, de acuerdo con el decreto luogotenencial legislativo núm. 545, de 7 de septiembre de 1945. Por su parte, el Estatuto originario del Trentino-Alto Adigio fue después completado por otras leyes constitucionales, y el conjunto de todas ellas serían refundidas en el Texto único aprobado por d.P.R. núm. 670, de 31 de agosto de 1972.

<sup>21</sup> Por la tensión existente en el momento en que se aprobaron los anteriores, fruto, entre otras razones, de la definición territorial de la vecina Yugoslavia. La zona de Trieste se dividió militarmente, de modo provisional, por el Memorándum del Acuerdo de Londres de 5 de octubre de 1954, entre el Gobierno italiano por un lado, y los de EEUU, Inglaterra y Yugoslavia por otro, en dos zonas militares (A y B), la administración de la primera de las cuáles correspondió a Italia (bajo un Comisario general del Gobierno) hasta la aprobación del Estatuto. La provisionalidad de tal Acuerdo finalizó con el Tratado de Osimo, de 10 de



ello) núm. 1, de 31 de enero de 1963<sup>22</sup>.

Entre los citados Estatutos especiales existen notables diferencias, hasta el punto de hablarse de seis tipos de autonomía: cada una de las que componen el grupo de las Regiones especiales más el de la autonomía ordinaria<sup>23</sup>. En ocasiones esas diferencias dan como resultado una autonomía ostensiblemente mayor -al menos teóricamente- en unos supuestos que en otros<sup>24</sup>, o ciertas peculiaridades relativamente significativas<sup>25</sup>. No corresponde al objeto de esta parte del trabajo, sin embargo, analizar esas diferencias.

---

noviembre de 1975, ratificado e integrado en el ordenamiento italiano mediante la Ley núm. 73, de 14 de marzo de 1977. La D.T. X CI establece que a dicha Región habían de aplicársele

«provisionalmente las normas generales del Título V, Parte II, permaneciendo firme la tutela de las minorías lingüísticas, de conformidad con el artículo 6».

<sup>22</sup> Con posterioridad, no obstante, casi todos los Estatutos especiales han sufrido en mayor o menor grado modificaciones e integraciones debidas a normas estatales y regionales.

<sup>23</sup> DE SIERVO, *Gli statuti...*, cit., p. 386, en contra de la concepción unitaria del sistema regional de MORTATI.

<sup>24</sup> Así, el Valle de Aosta dispone de un régimen de autogobierno profundo, en el que las instituciones estatales son muy reducidas: tan sólo órganos tributarios y de policía; las demás funciones estatales se delegan en la Región que, sin embargo, no dispone de uno de los tipos de competencia de que disponen el resto, la concurrente, si bien por vía de interpretación son numerosos los autores que mantienen que debe entenderse también incluido en el art. 3 de su Estatuto. Del mismo modo, el Estatuto de Sicilia recoge competencias más amplias que otros, al menos, repetimos, en teoría [sobre la distancia entre la teoría normativa del Estatuto y la realidad práctica en materia de competencias de la Región siciliana, *vid.* D'ATENA, "Dalla «costituzionalizzazione» alla «dissoluzione» dello statuto siciliano. (Riflessioni sull'elaborazione giurisprudenziale del primo ventennio)", en la recopilación *Costituzione e Regione*, cit., pp. 361 y ss.). Para PALAZZOLI, era el régimen sardo el más favorable a la Región (*Les régions italiennes. Contribution à l'étude de la décentralisation politique*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1966, p. 48).

<sup>25</sup> Por poner un ejemplo, el art. 13 del Estatuto de Sicilia especifica que las leyes

«no son perfectas si falta la firma del Presidente regional y de los Asesores competentes en la materia».

El carácter de ley constitucional de este tipo estatutario, conlleva su naturaleza y su posición en el ordenamiento: "del desarrollo de los trabajos constituyentes -dice DE SIERVO- se deduce con absoluta claridad que las fuentes previstas en el art. 116 de la Constitución eran sólo fuentes estatales de integración constitucional a adoptar con el procedimiento establecido en el art. 138" y, desde luego, "no hay duda de que el estatuto previsto en el art. 116 ocupa un puesto de absoluta preeminencia". Lo relevante es que resulta un tipo de preeminencia que conllevaría la posibilidad de derogar normas constitucionales de contenido territorial (Tít. V, Parte II)<sup>26</sup>. Es más, para PIZZORUSSO, la aprobación por ley constitucional a la que el art. 116 se refiere, "es necesaria **solamente** para introducir en el Estatuto disposiciones que excepcionen preceptos constitucionales o que pretendan «constitucionalizar» reglas que podrían introducirse en el Estatuto incluso mediante el procedimiento ordinario"<sup>27</sup>. En un sentido similar, aunque no exactamente igual, DE SIERVO habla de que este tipo de disposiciones estatutarias poseen la "preeminencia lógica que es connatural a la relación entre fuentes generales y fuentes especiales"<sup>28</sup>. La excepción a esa prevalencia es que entren en contradicción con "valores absolutamente fundamentales del pacto constitucional"<sup>29</sup>. En esta línea, ZAGREBELSKY hace hincapié en los límites constitucionales a este tipo de normas: "no son leyes de revisión -afirma-, sino de actuación, de prolongamiento, podría decirse, de la Constitución", y por ello no pueden "valer contra la Constitución"; pueden contener "normas particulares de autonomía sólo en los límites

---

<sup>26</sup> De acuerdo con la S. de la C. Cost. núm. 9 de 1957: "La particular autonomía, concedida por el art. 116 Cost. a las regiones regidas por estatutos especiales, conlleva lógicamente que estos estatutos, aprobados con ley constitucional, pueden derogar también a normas constitucionales de carácter general...", Sentencia en la que se apoya V. ITALIA al comentar este efecto de los Estatutos especiales (*L'interpretazione sistematica degli statuti e dei regolamenti*, cit., p. 71. El párrafo concreto de la Sentencia puede verse en G. C., 1957, p. 69). En el mismo sentido, BISCARETTI, P., *Derecho constitucional*, trd. de P. Lucas Verdú, Tecnos, Madrid, 1986, 2ª ed., p. 654.

<sup>27</sup> PIZZORUSSO, A., *Lecciones de Derecho Constitucional*, trad. de J. Jiménez Campo, v. II, C.E.C., Madrid, 3ª ed., 1984, pp. 290-1.

<sup>28</sup> DE SIERVO, Voz "Statuti regionali", cit., p. 1000.

<sup>29</sup> CARETTI, P. y DE SIERVO, U. *Istituzioni di diritto pubblico*, Giappichelli, Turín, 1992, p. 387.

dentro de los cuáles esté consentido por la Constitución"<sup>30</sup>. En consecuencia, su carácter de ley constitucional no les exime de poder ser objeto de control de constitucionalidad (v. *infra*).

Si esto es así respecto de la propia Constitución, la preeminencia frente al resto de las normas ha de entenderse que, al menos en principio, va de suyo.

Ahora bien, lo que hasta aquí se ha hecho es inferir la naturaleza y la posición en el ordenamiento de estos Estatutos a partir del dato de que son leyes constitucionales. Resulta, no obstante, que las conclusiones anteriores deben ser bastante matizadas a la hora de tratar de las modificaciones que pueden sufrir, de su alteración o reforma. El supuesto de reforma que podríamos denominar normal o "general", es regulado de modo distinto en alguno de los supuestos, aunque con resultados similares: en los casos del Valle de Aosta (art. 50), Friuli-Venecia Julia (art. 63) y Trentino-Alto Adigio (art. 103), aparte de especificar que los Consejos regionales dispondrán de la posibilidad de iniciarla, se remiten a lo que la Constitución disponga para las leyes constitucionales a estos efectos; el art. 54 del de Cerdeña en cambio, regula con mayor detalle el procedimiento de reforma, añadiendo 20.000 electores a los sujetos habituales que disponen de iniciativa legislativa, y habilitando un referéndum consultivo antes del término previsto por la misma Constitución para la segunda deliberación» si una de las Cámaras nacionales aprobara el proyecto de revisión contra el dictamen del Consejo regional; finalmente, el de Sicilia no especifica nada sobre su revisión. Obsérvese que, como quiera que estos Estatutos son leyes constitucionales y, por lo mismo, su procedimiento normal o "general" de reforma es el que establece la Constitución, acaba por resultar un tanto paradójico que las Regiones que en principio más atribuciones tienen, no pueden intervenir (formalmente al menos) en la reforma de la norma que les otorga dichas atribuciones<sup>31</sup>. Ahora bien, este supuesto "general" de reforma, que aun con su matiz paradójico no deja de ser congruente con su naturaleza de fuente constitucional, tiene algunas

---

<sup>30</sup> ZAGREBELSKY, G., *Manuale di Diritto costituzionale. I. Il sistema delle fonti del diritto*, U.T.E.T., Turín, 1992, pp. 116 y 118, respectivamente.

<sup>31</sup> Uno de los mejores ejemplos viene dado por la Ley constitucional de 23 de febrero de 1972, núm. 1, que modifica los Estatutos especiales en la duración de las legislaturas de los Consejos regionales (en Sicilia, el órgano representativo no se denomina "Consejo", sino Asamblea) para adecuarla a la de las Regiones ordinarias: en su elaboración no se dio oportunidad a las Regiones de expresar su parecer.

excepciones, excepciones que son las que matizan la posición de leyes constitucionales que tienen estos Estatutos especiales.

a) En primer lugar, hay casos que permiten la reforma estatutaria **por ley ordinaria**. En este sentido, habría que dar cuenta primero del peculiar caso del Estatuto siciliano, pues, según el art. 1.2 de la ley constitucional que lo convertía en norma de este rango, durante dos años a partir de la entrada en vigor de la misma sería posible su modificación por tal tipo de ley (ordinaria), oída, eso sí, la Asamblea regional siciliana. Esta disposición habría de ser anulada por la S. de 20 de septiembre de 1948, núm. 2, de la Alta Corte para la Región de Sicilia<sup>32</sup>. Pero, dejando a un lado este supuesto tan singular, en la actualidad sigue estando contemplado en algunos otros la reforma mediante leyes estatales ordinarias. Es el caso de los arts. 54.4 del de Cerdeña y 63.2 del de Friuli-Venecia Julia (aunque requieren la previa audiencia de la Región)<sup>33</sup>, o del art. 104.1 y 2 del Estatuto del Trentino-Alto Adigio (si bien éste requiere acuerdo entre el Estado y la Región): en general se trata de preceptos de contenido financiero, que demandan mayor flexibilidad en su alteración.

b) La otra matización a la posición de estos Estatutos/leyes constitucionales, viene constituida por los dos supuestos (el Estatuto de Cerdeña, art. 54.5, y el del Valle de Aosta, art. 50.5), que permiten explícitamente que las Regiones puedan elaborar Estatutos ordinarios **dentro de sus Estatutos especiales**<sup>34</sup>. Prescindiendo de la división doctrinal que tal posibilidad ha provocado en aquel país, entre autores favorables y contrarios a su

---

<sup>32</sup> V. *infra* las vicisitudes este Tribunal. La Sentencia en cuestión ha resultado polémica; p. ej., MORTATI (*Istituzioni...*, cit., p. 916, n. a pie de página) la califica de "aberrante".

<sup>33</sup> En virtud de los cuáles, la Ley (ordinaria) de 13 de abril de 1983, núm. 122, ha modificado ambos estatutos.

<sup>34</sup> En concreto, el contenido de ambos, que es el mismo, determina exactamente que

«Las disposiciones concernientes a las materias indicadas en el artículo 123 de la Constitución de la República pueden ser modificadas **con las formas previstas en el mismo artículo**».



existencia<sup>35</sup>, lo más interesante en lo que aquí importa es la tacha de "desconstitucionalización" que provocaría tal mecanismo de hacerse realidad la posibilidad que permite, por la disminución de rango constitucional de las normas estatutarias en aquello que fueren contradichas por el Estatuto 'interno', por llamarlo así<sup>36</sup>.

Finalmente, en este conjunto de matizaciones, se hace imprescindible referirse a las llamadas "**normas de actuación**" de los Estatutos especiales. Son normas que permiten la transferencia de las potestades legislativas y ejecutivas desde el Estado a las Regiones

---

<sup>35</sup> Tal idea surgió desde la misma entrada en vigor de la Constitución italiana, alegando que, de no entender que cabía esa posibilidad de Estatutos ordinarios **dentro de** los propios Estatutos especiales, las Regiones que se suponía habría de gozar de una autonomía cualificada (y que de hecho gozan de mayores competencias y, sobre todo, de competencias exclusivas, con lo que ello implica), en realidad se verían constreñidas por lo dispuesto heterónomamente por el Parlamento nacional. La cuestión, como queda dicho, ha dividido a la doctrina de aquel país. Unos aducen evidentes inconvenientes: el que la previsión se haya realizado únicamente en dos de los cinco Estatutos especiales, la detallada regulación de las competencias en estos Estatutos y la inexistencia de una reserva material de competencia (p. ej., DE SIERVO, en el Comentario al art. 123, cit., p. 176; en sentido similar, PALADIN, Ob. cit., pp. 63-64). Otros, por el contrario, se muestran partidarios de esa posibilidad, pues la entienden "conforme con las exigencias de una autonomía también organizativa de las regiones, cosa que, en cambio, la ley constitucional de por sí no garantiza de hecho" (ZAGREBELSKY, Ob. cit., p. 118, a quien no se le ocultan los problemas jurídicos que implica: v. *infra*); estos mantienen que tales 'Estatutos autónomos' estarían limitados a regular solamente la organización y las normas de producción del derecho regional. Seguramente el que más esfuerzo dedicó en su momento a demostrar la lógica del tal posibilidad fue A. ROMANO, en "L'autonomia statutaria delle regioni di diritto speciale", cit., en concreto en las pp. 1025 a 1027. De modo mucho más reciente, por todos, PIZZORUSSO, "Regioni speciali: motivazione storiche ed esigenze attuali", *Q. R.*, núm. 4, 1989, p. 1045, o también en "Le fonti del diritto regionale", *Regione e governo locale*, núm. 4, 1989, p. 16, donde sintetiza las ventajas y desventajas de admitir tal posibilidad, pero pronunciándose decididamente en su favor. En fin, algún autor ha habido que ha cambiado de opinión al respecto, como el mismo MORTATI (de la 7ª a la 8ª ed. de sus *Istituzioni*): vid. A. ROMANO, Ob. cit., p. 1027, n. 1.

<sup>36</sup> Según ponen de relieve los contrarios a la misma: antes, p. ej., PALAZZOLI (Ob. cit., p. 49); hoy, entre otros, DE SIERVO: "es evidente la dificultad de distinguir en el interior de las mismas disposiciones de los Estatutos especiales las partes modificables por el Estatuto ordinario de las inmodificables..." (Comentario al art. 123 cit., *loc. cit.*); en este sentido, "...el Parlamento debe hacer valer el respeto de aquellas partes de los estatutos especiales que por él, exclusivo titular del poder del art. 116 de la Constitución, se entiendan como expresivas de los especiales modelos de autonomía de cada una de aquellas realidades regionales" (DE SIERVO, Voz "Statuti..", cit., p. 1016).

especiales, de acuerdo con lo previsto en sus Estatutos. Se recogen en los arts. 43 del Estatuto de Sicilia, 56 del de Cerdeña, 65 del de Friuli-Venecia Julia y 107 del Trentino-Alto Adigio<sup>37</sup>; no se contemplan, por tanto, en el caso del Valle de Aosta, aunque, *de facto*, tal y como se han empleado en los casos previstos, no hay diferencia entre ésta y el resto de las Regiones especiales<sup>38</sup>. Su contenido lo elaboran (en un proceso sin publicidad) Comisiones paritarias de expertos Estado-Regiones (o Provincias en su caso), pero sólo en el supuesto siciliano es vinculante el parecer de la Comisión. Adoptan la forma de decretos legislativos, por lo tanto no son emanadas por el Parlamento (que, en cambio, sí es el órgano encargado de emanar normas similares para las Regiones ordinarias y para el caso del Valle de Aosta), sino por el Gobierno, pero sin que se trate de una forma de delegación común (la que se constitucionaliza en el art. 76 CI) sino de un caso del todo atípico, en el que no hay ni criterios orientadores ni, sobre todo, tiempo determinado para ejercerla, y en el que tampoco es necesaria aprobación parlamentaria posterior. Ello hace que, en la práctica, el Gobierno goce de una evidente posición de superioridad, independientemente de la que de hecho tiene en el interior de las Comisiones, porque ha sido jurisprudencia reiterada de la *C. cost.* que, hasta que estas normas no hubieran sido emanadas, las Regiones no podían ejercitar sus potestades sobre la materia de que se trate. De ahí que algunos autores mantengan que más que de potestad delegada haya que hablar en este caso de una potestad legislativa que el ordenamiento confiere directamente al Presidente, aunque se trate de una potestad de carácter transitorio "(...sin un plazo bien definido) para la primera actuación de los estatutos mismos"<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> Las normas de actuación previstas en este artículo del Estatuto del Trentino Alto-Adigio, que tenían una enorme importancia para esta Región (e indirectamente para el Estado italiano en su conjunto, pues comportaban cuestiones internacionales), han sido emanadas recientemente, tras dieciocho años, en vez de en el plazo que preveía el art. 108 del mismo. Un estudio de las mismas, en el artículo de WOODCOCK antes citado.

<sup>38</sup> DE SIERVO, *Voz cit.*, p. 1001. P. ej., los «sectores orgánicos», que limitan la legislación de las Regiones especiales, fueron establecidos por este tipo de normas de actuación para las cuatro Regiones especiales primeras, mientras que para el Valle de Aosta lo fueron por la Ley (ordinaria), de 16 de mayo de 1978, núm. 196.

<sup>39</sup> BISCARETTI DI RUFFIA, *Derecho Constitucional*, cit., p. 506. PIZZORUSSO ("Le fonti...", cit.), en sentido similar, advierte que las características citadas de este tipo de normas hacen que se encuentren "en neto contraste con los principios del gobierno parlamentario" (p. 17), y pone el acento en el problema de si su carácter es el de normas

A pesar de que se trate de normas "de actuación" de estos Estatutos, en la práctica las mismas han resultado ser no sólo normas *secundum statutum*, sino también *praeter statutum*<sup>40</sup>, sin que quepa perder de vista, a los efectos que aquí interesa, que son normas que desarrollan **directamente** leyes constitucionales, emanadas por el Gobierno bajo la forma de decretos legislativos, con lo que ello conlleva (facilidad para su modificación, etc.). A estas alturas, tal tipo de normas han supuesto sólo "una muy parcial y discutible actuación a toda una serie de previsiones estatutarias", lo que, unido a su indispensabilidad para desarrollar la autonomía de las Regiones de estatuto especial, ha producido una "general, verdadera y propia degradación jurídica de la fuente estatutaria especial, transformada por obra del Gobierno y de la misma Corte constitucional en una fuente demasiado comúnmente desaplicada o deformada..."<sup>41</sup>.

La *C. cost.* se ocupó con cierta extensión de la naturaleza de las normas de actuación en una de sus primeras Sentencias (la de 16 de julio de 1956, núm. 20), estableciendo:

- que no son normas de mera ejecución del Estatuto regional.
- que no sólo no deben contradecir la Constitución, sino tampoco los Estatutos, con los que más bien deben estar en concordancia (*aderenza*).
- que, por tanto, habrán de ser normalmente *secundum legem*, pero si fueran *praeter legem*, además de no contradecir el Estatuto es necesario ver "si está justificada su emanación por la finalidad de la actuación del Estatuto"<sup>42</sup>.

---

transitorias o permanentes (de considerárselas de carácter permanente, deberían adoptar -dice este autor- un procedimiento de formación más acorde con los principios constitucionales) (p. 33); en este mismo trabajo (n. 36) puede encontrarse bibliografía específica sobre tan curioso tipo de normas.

<sup>40</sup> BISCARETTI, Ob. cit., p. 688. Vid. en este sentido el breve comentario a la S. 20/1956, de la que a continuación se hablará, en DE SIERVO, *Gli statuti...*, cit., pp. 379 y 380.

<sup>41</sup> DE SIERVO, Voz "Statuti...", cit., p. 1001, si bien el mismo autor matiza más adelante que en los últimos tiempos, la *C. cost.* ha tratado de garantizar la intervención de las Regiones diferenciadas en la elaboración de las normas de actuación (p. ej., S. de 14 de febrero de 1989, núm. 37) pero confirmando al mismo tiempo sus anteriores y discutibles orientaciones jurisprudenciales al respecto (n. 22).

<sup>42</sup> *G. C.*, 1956, pp. 671-2.

Por su parte, la S. de 18 de mayo de 1959, núm 30, explicita en su f. 6 la ubicación de este tipo de normas, al declarar que

"tanto por razones formales como por razones sustanciales" se encuentran en "un plano distinto y superior respecto a las leyes a emanar en las materias por ellas reguladas"<sup>43</sup>

(recuérdese, a estos efectos, que ni siquiera son producto de una delegación parlamentaria, sino que vienen atribuidas **directamente** por la Constitución al Gobierno).

Así pues, son importantes estas tres matizaciones respecto, más que a la naturaleza, a la posición de estos Estatutos-leyes constitucionales: la posibilidad de que algunos de sus preceptos puedan ser reformados por ley ordinaria, la de que al menos algunas Regiones especiales puedan elaborar Estatutos ordinarios con el parece que fundamentado riesgo de «desconstitucionalización» y, por último, su actuación directa mediante normas que, aunque revisten la forma de decretos legislativos, son emanados por el Gobierno sin control parlamentario.

En otro orden de cosas, ha de señalarse también que, aunque son leyes constitucionales, estos Estatutos no están exentos del control de constitucionalidad. Efectivamente, aun dado su carácter constitucional, pueden ser sometidos a este tipo de control (como el resto de las leyes constitucionales de reforma por lo demás), si bien, como se señala, "sólo en la rara hipótesis de que una disposición estatutaria contraste directamente con alguna característica absolutamente esencial del diseño constitucional..."<sup>44</sup>. La S. de 29 de diciembre de 1988, núm. 1146, así lo ha confirmado, con lo que ello implica: los principios supremos están colocados por encima de las leyes constitucionales<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> G.C. 1959, p. 363. Esta jurisprudencia constitucional ha sido seguida con posterioridad por otros Tribunales, como la *Corte dei Conti*, en su S. de 6 de noviembre de 1976, núm. 717 (*Foro amministrativo*, 1977, I, pp. 233 y ss.).

<sup>44</sup> DE SIERVO, Voz "Statuti..." cit., loc. cit.

<sup>45</sup> PIZZORUSSO, "Le fonti...", cit., p. 16.



Queda hacer referencia al **contenido** de este tipo de Estatutos, especiales, y su incidencia, caso de tenerla, sobre su naturaleza o su posición en el ordenamiento. De modo general -se ha expuesto antes-, cabe decir que los Estatutos de las Regiones especiales abarcan todo su ordenamiento, frente a los de las ordinarias, cuyo ordenamiento fundamental viene directamente determinado por el Tít. V de la Constitución<sup>46</sup>. Utilizando los mismos términos constitucionales del art. 116, los Estatutos especiales han de regular «... las formas y las condiciones especiales de autonomía...» de las Regiones correspondientes, mientras que los de las ordinarias -según se verá a continuación- tienen un papel mucho más limitado. En este sentido, el contenido competencial de estas formas estatutarias especiales no coincide con el que fija, de forma general, el art. 117<sup>47</sup>, ni siquiera en la 'calidad' de la potestad legislativa. Ahora bien, a pesar de que se trata de leyes constitucionales, con lo que varias veces se ha repetido que ello implica, parece que hay unanimidad doctrinal en que el contenido de los mismos ha de observar ciertos **límites**, en concreto dos tipos de límites: el constituido por los principios fundamentales de la Constitución *in genere*, y el constituido por los principios generales que se derivan del tipo de sistema autonómico regional (Tít. V de la Parte II de la Constitución), principios que pueden ser revisados mediante reforma de la Constitución, pero no por el legislador constitucional al aprobar un Estatuto especial, pues "el legislador constitucional, mediante la formulación de los estatutos regionales especiales, actúa ese sistema, en sus líneas generales, y puede derogar **sólo** la normación más particularizada que constituye desarrollo de estas líneas..."<sup>48</sup>.

La *C. cost.* italiana se ha mostrado radical en algunos supuestos de la apreciación de esos límites. A modo de ejemplo, considera que ante una reserva de ley, si la potestad legislativa regional permitiera un régimen diferenciado para situaciones iguales, de modo que

---

<sup>46</sup> En términos de GIZZI: *vid.* la cita anterior de su trabajo "Questione regionale e statuti", cit., p. 550, n. 20.

<sup>47</sup> La *C. cost.* tiene dicho en diversas ocasiones que esta norma atañe a las Regiones de derecho común, y que por tanto no es aplicable a las de Estatuto especial (por todas, la S. de 12 de diciembre de 1967, núm. 155, f. único *in fine*). En concreto, el tan comentado límite, como más adelante se verá, de los «principios fundamentales establecidos en las leyes del Estado» previsto en dicho art. 117 CI, no es extensible a la "legislación exclusiva" atribuida a las Regiones de estatuto especial (S. de 3 de marzo de 1982, núm. 50, f. 2).

<sup>48</sup> ROMANO, "L'autonomia...", cit., pp. 1033-4.

se pusiese en peligro la igualdad de todos los ciudadanos, tal reserva de ley debe entenderse estatal, y no regional; o, en el mismo supuesto, la regulación de las incompatibilidades entre parlamentarios nacionales y consejeros regionales, corresponde al Estado, pues otra cosa supondría

"comprometer el fundamental principio de igualdad y consentir la violación de la unidad del Estado." (S. de 1 de Junio de 1966, núm. 60, f. 3).

Pero, quizá, donde mejor se ha constatado esta radicalidad de la *C. cost.* ha sido en el caso de lo acaecido con la Alta Corte para la Región de Sicilia: por S. de 9 de marzo de 1957, núm. 38, priva a dicha Alta Corte del conocimiento de la constitucionalidad de las leyes de la propia Región y de los actos estatales que afectaran al Estatuto siciliano, en virtud del principio de unidad de jurisdicción constitucional, principio que, al entrar la Constitución en vigor, ha de sobrentenderse que abrogó el contenido de los preceptos del Estatuto siciliano que confiaban a la Alta Corte tal menester<sup>49</sup>. Finalmente, mediante la S. de 15 de enero de 1970, núm. 6, la *C. cost.* pondrá término a la existencia de esta Alta Corte para la Región de Sicilia, al añadir a lo antes expuesto también la imposibilidad de que la misma conociera de cuestiones penales<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> La Sentencia no declara en el fallo la inconstitucionalidad de los preceptos concretos, pues no era ese el objeto del procedimiento, sino que lo razona en los Ftos. 2 a 6 (v. nota siguiente).

<sup>50</sup> En este caso sí que declara explícitamente en el fallo la "ilegitimidad constitucional de los arts. 26 y 27 del D. Lg. de 15 mayo de 1946, n. 455, que aprobaba el Estatuto de la Región siciliana". Obsérvese que, aunque el efecto sea igual, el fallo no se proyecta sobre la Ley que convertía al rango constitucional el mencionado Decreto, sino sobre el Decreto mismo. La Sentencia citada, independientemente de la importancia que tuvo por su objeto y por el fallo sobre el mismo, tuvo también importancia por lo que de la misma se desprendía respecto al enjuiciamiento de los Estatutos especiales. Así, algún autor mantiene que la misma ratifica la tendencia de la *C. cost.* a no enfrentarse con el problema de la adecuación entre estos y la Constitución, pues, de acuerdo con fundamentación, no cabrían cuestiones de inconstitucionalidad sobre tal tipo estatutario, al tener que considerarlo "exento de vicios (y, por tanto, estructuralmente refractario a ser objeto de conocimiento por la Corte)" (D'ATENA, "Dalla «costituzionalizzazione» ...", cit., p. 378. La bibliografía específica sobre las vicisitudes de la Alta Corte para la Región de Sicilia es abundante; la más significativa puede verse en el trabajo que se acaba de citar).

En suma, pues, el Estatuto especial es una ley de **naturaleza** constitucional, por tanto indudablemente estatal (aunque en cuatro de los cinco casos el contenido material de lo que después serían los Estatutos ya existiera previamente, su adecuación formal al nuevo orden tuvo lugar sólo por voluntad del legislador constitucional), de amplio **contenido**, en el que **se incluyen las competencias** (que, de acuerdo con su naturaleza, son producto de la atribución del legislador constitucional), sometido a los principios constitucionales generales y a los específicos en materia territorial, con **posición** supraordenada a las demás normas, si bien se trata de una supraordenación matizada por las excepciones que algunos de ellos prevén (excepciones reales -modificación de algunos preceptos de contenido financiero mediante ley ordinaria- o hipotéticas -Estatutos ordinarios dentro sí mismos, con posible riesgo de «desconstitucionalización»-), y que presentan la particularidad de que, salvo en un caso, son **desarrollados directamente por el poder ejecutivo** (el Gobierno) mediante normas "de actuación" de naturaleza sumamente peculiar que, bajo forma de decreto legislativo, resultan superiores a las leyes regionales sobre las materias objeto de su regulación.

### c) Los estatutos ordinarios.

*i) El procedimiento de elaboración y aprobación de los estatutos: la «armonía» con las leyes de la República.*

El proceso de constitución de las Regiones ordinarias<sup>51</sup> puede ponerse como paradigma de incumplimiento de los plazos impuestos por normas y aun del contenido de las normas mismas, sean éstas del tipo que sean: leyes ordinarias o la misma Constitución. En realidad, el proceso en cuestión se ha revelado del todo anómalo desde el punto de vista normativo (prescindimos del punto de vista político), según se explica a continuación, pues

---

<sup>51</sup> Es posible ver analizado este proceso con detalle en cualquier manual de derecho regional italiano. También en castellano se encuentra recogido (incluida la historia de Italia como Estado) en la obra citada de FERRANDO BADIA *Las autonomías regionales...*, cit. y, de forma extractada, en PIÑAR MAÑAS, Ob. cit., pp. 43 a 47. Existen, no obstante, algunos trabajos dedicados de modo específico al análisis del origen de las Regiones, en especial el de GATTO, V.E., *Come nacquero le Regioni*, Mondadori, Venecia, 1978, y SERRANI, "La lenta nascita delle Regioni", *Politica del diritto*, 1971, pp. 311 y ss.

ha sido, sin duda, un proceso eminentemente práctico, en el que los hechos consumados se han tratado de reconducir *a posteriori* doctrinalmente.

Conviene comenzar, por seguir un orden lógico, con la regulación procedimental que la CI establece para el caso de los Estatutos ordinarios. En este sentido, el art. 123.2 dispone que

«El estatuto es **deliberado por el Consejo regional** por mayoría absoluta de sus componentes, y es **aprobado mediante ley (con legge) de la República**».

Por tanto, la emanación de un Estatuto regional ordinario italiano requiere de la intervención de dos órganos representativos distintos: uno regional y otro estatal. Es fácil intuir, desde el mismo momento en que se lee este precepto, que lo que sea el Estatuto ordinario ha de tener que ver bastante con la relación que existe entre la ley estatal de aprobación y el acto de deliberación del Consejo regional.

La deliberación del Estatuto por el órgano representativo regional (Consejo regional) requiere, como es obvio, la previa constitución de éste<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> A tal efecto, la Disposición Transitoria y Final VIII CI disponía, entre otros extremos, la convocatoria de elecciones de los Consejos regionales en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor del texto constitucional. Muestra de esa atipicidad en el iter del surgimiento de las Regiones ordinarias, es que la Ley Electoral Regional no fue aprobada hasta 1968 (Ley núm. 108, de 17 de febrero), esto es, veinte años después. Y, aunque la primera de las DDTT (art. 22) de esta Ley fijaba el plazo de un año para la celebración de las primeras elecciones, las mismas no se celebraron hasta el 7 de junio de 1970, puesto que el plazo fue prorrogado por el art. 1º de la ley de 7 de noviembre de 1969, núm. 774. (Las razones de este retraso pueden verse de forma resumida en CARETTI, P., "Il modello di autonomia regionale nel disegno costituzionale e nei suoi successivi sviluppi", *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno núm. 1, Seminari 1989-1990, pp. 209-219). Los Estatutos serían por fin aprobados entre mayo y julio de 1971, si bien en la práctica el proceso de constitución de las Regiones ordinarias no culmina hasta varios años después, en concreto en 1977, con las transferencias reguladas por los decretos del Presidente de la República (en particular el núm. 616) que permiten hacer efectivas las previsiones del art. 118 de la Constitución (la importancia de este decreto núm. 616 es tal, que resulta posible dividir el proceso regional italiano en dos fases: antes y después de esta norma, como dice CARETTI, P. "Il modello...", cit.).



Por tanto, frente a lo que sucedía con las Regiones especiales, cuyo Estatuto era elaborado por el legislador (constitucional) estatal, sin que las mismas tuvieran intervención (formal o normativa) alguna en él, en las Regiones ordinarias el Estatuto es 'materialmente' producto de la Región (en tanto en cuanto es el Consejo regional el que lo elabora y delibera sobre él) y sin que (como se verá que sucede en el caso español), el Estado pueda suplir directamente la falta de iniciativa o voluntad regional. De ahí que en la doctrina italiana se hable por bastantes autores de que la autonomía regional en general, se concreta en diversos tipos de autonomías particulares, entre ellas la "autonomía" o la "potestad" estatutaria (junto con la autonomía legislativa, la administrativa y la financiera<sup>53</sup>). Cuestión distinta es que la negativa por los Consejos regionales a deliberar los Estatutos hubiera podido llevar a su disolución, de acuerdo con el art. 126<sup>54</sup>. Lo cierto es que del texto constitucional se desprende la existencia indefectible de Estatutos regionales, dado que el mismo configura las Regiones y cierto tipo de funciones de éstas de tal modo que sólo pueden tener lugar previa regulación estatutaria. Cabe decir por tanto, en este sentido, que la existencia de Estatutos es un imperativo constitucional<sup>55</sup>. Por ello, y de forma coherente, el art. 6.3 de la Ley 62/53, impone un plazo de 120 días para deliberar un nuevo Estatuto si el que presenta el Consejo regional es rechazado por el Parlamento, y por ello la mayoría de los Estatutos han especificado en la regulación de su reforma la imposibilidad de su abrogación (por tanto, no cabe el referéndum abrogativo sobre Estatutos) sin que antes se presente otro alternativo<sup>56</sup>. En fin, la propia *C. cost.* habla de "la obligación de las Regiones de tener un estatuto..."<sup>57</sup>.

---

<sup>53</sup> Cfr., p. ej., el sumario de la obra de PALADIN, *Diritto regionale*, cit.

<sup>54</sup> En este sentido, p. ej, BARTOLE, S., Voz "Statuti regionali", cit., p. 549.

<sup>55</sup> Por más que la práctica haya puesto de manifiesto que las fuerzas políticas italianas se lo tomaron como un imperativo 'suave', al tardar en hacerlo efectivo más de veinte años; y no resulta fácil pensar que algo hubiera podido impedir, de haberse dado otras circunstancias menos favorables y existido una voluntad política menor, que en la actualidad se estuviese al respecto como en los años 50.

<sup>56</sup> P. ej.: art. 74 de los de los Abruzzos y Lombardía, 71 del de Calabria, 70 del de Campania y Emilia-Romaña, 62 del de las Marcas, 66 del de Molise u 82 del Piamonte.

<sup>57</sup> S. de 24 de febrero de 1972, núm. 40, f. 5. Se trata de la primera Sentencia de la *C. cost.* italiana sobre materia estatutaria y sobre el art. 123, como dice MANNINO, A., "La giurisprudenza della Corte Costituzionale di interesse regionale" (1987-1990), *Atti del seminario di aggiornamento* (Florencia, Abril, 1991), Consejo Regional de Toscana, 1992,

Deliberado el Estatuto por el Consejo regional, entra en juego la aprobación del Estado mediante ley. Cabe entonces preguntarse cuál es su relación con lo deliberado por el Consejo regional. En principio, parece claro que si una ley del Parlamento consiste sólo en la aprobación de un contenido que se le presenta, sin que pueda modificarlo, esa intervención parlamentaria tiene mucho de acto de verificación, o más explícitamente, de control. El criterio de ese control (del que habremos de ocuparnos más adelante) lo suministra el propio art. 123 en su párrafo 1, de forma genérica, al disponer que el Estatuto debe de estar «... en armonía con la Constitución y con las leyes de la República...». Ambas cuestiones, aprobación del Estatuto por ley del Parlamento y verificación por éste de la «armonía» del mismo con la Constitución y las leyes de la República, resultan inseparables. Empecemos por la primera.

La concreción del art. 123, no es, desde luego, excesiva -se limita sólo a especificar el origen y el final del proceso estatutario- pero, como se puso de relieve pronto, no parece que pudiera trasladarse a este ámbito la noción administrativa de aprobación<sup>58</sup>, y tampoco cabía acudir a una categoría general de "ley de aprobación", porque no existe como tal categoría en el ordenamiento italiano, desde el momento en que leyes de este tipo comportan para el Parlamento potestades distintas en unos casos y en otros<sup>59</sup>.

La sumariidad del art. 123 CI fue paliada normativamente por la Ley de 10 de febrero de 1953, núm. 62, de constitución y funcionamiento de los órganos regionales, conocida

---

p. 132.

<sup>58</sup> DE SIERVO, Comentario al art. 123, cit., p. 122; no hay que perder de vista, a tal efecto, que en el ámbito de los actos administrativos el término "aprobación" no sólo corresponde a actos de integración de la eficacia, sino también a "actos que constituyen fases en la formación de disposiciones complejas", como apunta el mismo autor.

<sup>59</sup> DE SIERVO, *Idem*, p. 124. Figuras normativas que requieren de este mismo trámite (ratificación de tratados internacionales y leyes de balance), pueden verse en BARTOLE, Ob. cit., p. 551.

también como *Ley Scelba*<sup>60</sup>. Pocos años después de entrar en vigor la Constitución fue emanada esta Ley, que desarrollaba de modo claramente restrictivo los preceptos constitucionales reguladores de la autonomía regional, hasta vaciarlos de contenido en buena medida<sup>61</sup>. El párrafo 1 del art. 6 de dicha Ley -único artículo que queda vigente del Tít. I («Statuti regionali») tras la Ley 1084/70, ley que modifica el párrafo 2 de este artículo- es esclarecedor respecto a la relación entre la Región y los órganos estatales en el proceso de formación de las normas estatutarias regionales. Comienza estableciendo que

«El Presidente del Consejo transmite copia del estatuto deliberado por el Consejo Regional al Presidente del Consejo de Ministros, que lo presenta en quince días al Parlamento»,

lo que ya es de por sí una indicación clara de la consideración de la norma estatutaria que tenía (y tiene, en cuanto el precepto en cuestión es el único del Título al que pertenece, decimos, que no ha sido abrogado) el legislador estatal: no es el propio Consejo regional quien transmite el texto que éste ha deliberado al Parlamento, sino un órgano estatal, el Presidente del Consejo de Ministros. Ahora bien, éste no figura entre los sujetos que en el sistema pueden ejercer la iniciativa legislativa (art. 71 de la Constitución), por lo que se hacía necesaria la intervención del Gobierno para el ejercicio de la misma. La cuestión es si "correspondía, también, al Gobierno con motivo de la presentación de un proyecto de ley

---

<sup>60</sup> Otra muestra de lo anómalo del procedimiento de actuación seguido en la aprobación de los Estatutos ordinarios según antes se adelantaba, es que esta Ley fue derogada en parte de su articulado antes de ser aplicada, y declarada de valor transitorio en otra parte, por la Ley de 23 de diciembre de 1970, núm. 1084, conocida como *Ley Pieracini-Signorello* (puede verse el cambio de parecer del Parlamento respecto a esta Ley en PALADIN, Ob. cit., p. 50). Por último, sobre la misma norma, ya alterada, recayó la S. de la C. cost., de 24 de febrero de 1972, núm. 40, antes citada, que declaró inconstitucional aún algún precepto más, aunque confirmó la constitucionalidad de otros varios (la relatividad en la interpretación de esta Sentencia por la doctrina, en PALADIN, Ob. cit., p. 51, n. 15). Aun con todo, la Ley 62/53 es un referente absolutamente imprescindible en la explicación del proceso de tramitación de los Estatutos ordinarios, como a continuación tendrá ocasión de comprobarse.

<sup>61</sup> La concepción restrictiva de la autonomía regional que tenía el poder central ha sido una constante. Puede verse en este sentido, ANDO, S., "Autonomia statutaria e forma di governo regionale", *R.T.D.P.C.*, 1971, en concreto el punto número 10: "Dalla legge 10 febbraio 1953, n. 62, al progetto De Mita: i tentativi del potere centrale di comprimere l'autonomia statutaria delle regione" (pp. 960 y ss.).

cuyo texto consistía necesariamente en la fórmula de «aprobación» del Estatuto expresar observaciones y propuestas de modificaciones, o su papel debía reducirse al de un simple «pasacartas». De facto, éste presentó a la Cámara que luego se especificará, proyectos de ley a los que adjuntaba los Estatutos elaborados por los Consejos regionales y que estos presentaron al Presidente del Consejo de Ministros, pero especificando que se reservaba "hacer conocer la propia opinión y formular eventuales observaciones en el curso del examen parlamentario"<sup>62</sup>.

Obsérvese, por otro lado, que el precepto alude al Parlamento en general y no una Cámara determinada. El Reglamento de la Cámara de los Diputados establece en sus arts. 102 a 106 una somera regulación del íter parlamentario de los Estatutos en su seno. Pero el procedimiento tuvo su verdadero momento estelar en la otra Cámara, el Senado. Así es; como quiera que la Ley 62/53 no especificaba a qué Cámara había de enviar el Presidente del Consejo de Ministros las deliberaciones estatutarias de los Consejos regionales, éstas entraron primeramente en el Senado, cuyo Reglamento ni disponía ni dispone nada al respecto, lo que la dotaba de un margen de maniobrabilidad mucho mayor. La correspondiente Comisión de esta Cámara fue la que impulsó las ya archifamosas y extensamente glosadas "negociaciones informales" con los Consejos regionales, mediante las que se indicaba a estos, si lo consideraban necesario, las modificaciones precisas que debían incorporar al texto para que pudieran verlos aprobados. De este modo pasaron los Estatutos regionales ordinarios los

---

<sup>62</sup> Según explican DE SIERVO, Voz "Statuti...", cit., p. 1003, n. 36, y GIZZI, "Questione...", cit., p. 541, quien, conforme a la teoría que sostiene y que más adelante se expondrá, apunta que hubiese podido seguirse otro procedimiento en el que la relación entre Consejo regional y Parlamento hubiese sido directa, basándose en la facultad que el art. 121.1 CI concede a aquél de presentar «propuestas de ley a las Cámaras» (p. 542). La explicación de la intervención del Gobierno, en principio órgano no llamado a intervenir de modo directo en la formación del Estatuto, puede verse brevemente en PALADIN, Ob. cit., pp. 54-5. Tal intervención se llevó a cabo mediante el 'particular' método de enviar una carta el Presidente del Consejo de Ministros al Presidente de la Cámara en cuestión, cuenta BARTOLE (Voz "Statuti...", cit., p. 555). El mismo método se empleó para que los Presidentes de los Consejos regionales hiciesen saber al Senado las modificaciones deseadas *motu proprio* por dichos órganos, según narra GIZZI ("Questione regionale...", cit., p. 546).



trámites parlamentarios 'sin problemas' y ninguno se vio rechazado<sup>63</sup>. La legitimidad de estos procedimientos, mediante los que se "ha impuesto a los Consejos regionales deliberar, de modo ficticiamente autónomo, toda una serie de modificaciones a los textos previamente adoptados"<sup>64</sup>, ha ocupado abundantemente la atención de la doctrina, apuntándose por la mayoría su dudosa constitucionalidad<sup>65</sup> y llegándose a mantener incluso que este modo de proceder debe entenderse "absolutamente no vinculante"<sup>66</sup>. Lo cierto, no obstante, es que no parece que ni la *C. cost.* ni la propia realidad normativa secunden esta consideración<sup>67</sup>.

En otro orden de cosas, pero sin salir todavía de la fase parlamentaria, según se ha visto el precepto que analizamos de la Ley 62/53 fija un plazo para que el Presidente del Consejo de Ministros envíe al Parlamento copia del Estatuto deliberado. Pero, una vez en el Parlamento, no especifica término alguno en el que éste deba aprobarlo (tampoco lo determina la Constitución). Es claro que el incumplimiento (o retraso evidentemente excesivo) por parte del Parlamento en aprobar un Estatuto difícilmente podría ser tutelado por la *C. cost.*, puesto que no es posible concebir la sustitución de un Estatuto por una sentencia constitucional<sup>68</sup>.

---

<sup>63</sup> La Cámara de Diputados no expuso ninguna observación a lo que el Senado acordó. Por otro lado, existía la posibilidad de que el Senado examinase por segunda vez el texto enviado por el Consejo regional y, en su caso, de volver a rechazarlo (de esta opinión son, al menos, MARTINES-RUGGERI, -Ob. cit., p. 133-, que en las páginas subsiguientes analizan el control de los Estatutos en su proceso de formación).

<sup>64</sup> DE SIERVO, Voz "Statuti...", cit., p. 1004.

<sup>65</sup> Por todos, MORTATI, Ob. cit., p. 920. Aunque también ha habido quien se ha mostrado a favor: V. la cita de GATTO que hace GIZZI, "Questione regionale...", cit., p. 543).

<sup>66</sup> MARTINES, T., *Il Consiglio regionale*, Giuffrè, Milano, 1981 (nueva edición enteramente revisada), p. 101.

<sup>67</sup> Como dice DE SIERVO, Comentario al art. 123, cit., p. 114. Señala PALADIN que no parece que ninguna Región opusiera resistencia al modo de proceder de la Comisión senatorial (Ob. cit., p. 56). Este punto se encuentra desarrollado más adelante, en el subapartado sobre la naturaleza del Estatuto.

<sup>68</sup> Vid. *infra*, la cuestión de los plazos en la práctica de las reformas estatutarias.

Una vez llevada a cabo la correspondiente ley de aprobación por el Parlamento, resta aún su promulgación y publicación. Respecto a la primera, ninguna norma la atribuye específicamente al Presidente regional<sup>69</sup> y, *de facto*, acabaron siendo promulgados por el Presidente de la República y no por el de la Región respectiva, con gran conmoción de quienes mantenían la naturaleza regional de la norma estatutaria<sup>70</sup>. Por último, en la misma línea de lo acaecido con la promulgación, la publicación de los Estatutos tuvo lugar según el art. 7 -siempre de la Ley 62/53-, a pesar de que ya estaba abrogado por la Ley 1084/70. El citado precepto determinaba la efectividad del Estatuto tras un plazo de quince días a contar desde la publicación de la ley de aprobación y de su texto íntegro en la «Gaceta Oficial de la República», ordenando, además, que también fueran publicados (a efectos informativos se sobrentiende) en el Boletín Oficial de la Región.

En definitiva, es evidente que, desde el punto de vista meramente procedimental, la intervención no ya del Parlamento, sino de otros órganos estatales, no parece precisamente casual o contingente, sino, sin duda, todo lo contrario.

Pero, junto al aspecto procedimental en sentido estricto, se encuentra la otra cuestión, que antes se afirmó inseparable de ésta, y que se desenvuelve en otro plano. Nos referimos a lo que ya hemos denominado control del Parlamento según el parámetro de la «**armonía con la Constitución y las leyes de la República**» y el del «interés nacional o el de otras Regiones»<sup>71</sup>, que recoge el art. 123.1 CI. Es lo que se conoce habitualmente como 'límites a la potestad o a la autonomía estatutaria regional'.

---

<sup>69</sup> No obstante, como luego se verá, sí existen disposiciones estatutarias que prevén la promulgación regional de las revisiones de los estatutos regionales. Una crítica a las mismas, en los autores citados por DE SIERVO, Comentario al art. 123, cit., p. 129, n. 20.

<sup>70</sup> V. *infra* el subapartado sobre la naturaleza de los Estatutos ordinarios.

<sup>71</sup> Criterio menos estricto, por cierto, que el de la redacción originaria del art. 6 de la Ley 62/53, que añadía genéricamente lo establecido por las leyes y principios fundamentales del Estado y por el interés nacional.

Esta de la «armonía» ha sido una cuestión recurrente y casi se diría que obsesiva en la doctrina de aquel país<sup>72</sup>, precisamente por la posibilidad de inmisión que otorga al Parlamento sobre la voluntad de la Región expresada en forma de Estatuto. Respecto a la misma se plantean dos interrogantes: uno primero, qué tipo de control es el que el Parlamento puede ejercer, si jurídico (o, en terminología italiana, "de legitimidad", constitucional y legal), o también de oportunidad o mérito; el otro, que se deduce de éste, es qué debe entenderse por «armonía».

No parece factible sostener, respecto al primero, que un control como del que se está aquí tratando sea sólo de legitimidad, por dos razones sobre todo, como se ha puesto de manifiesto: porque para ello hay otros órganos mucho más idóneos y porque la propia naturaleza del órgano parlamentario conlleva una amplitud de margen en la labor de enjuiciamiento poco acorde con lo que es un control de este orden. Algunos suelen identificar el control de legitimidad con el criterio del art. 123 (la armonía con la Constitución y con las leyes de la República), y el de mérito con el "plus" que supone el párrafo 2 del art. 6 de la Ley 62/53 (el interés nacional o el de otras Regiones)<sup>73</sup>. En todo caso, como afirma SORRENTINO y por las razones que él apunta, parece que ambos tipos de control acaban siendo indisociables en la práctica<sup>74</sup>.

Ahora bien, resulta evidente que el control de mérito que ejerza el Parlamento está sometido a las indicaciones constitucionales correspondientes, sin que pueda ser ya no

---

<sup>72</sup> A pesar de que, como suele ocurrir con innovaciones que después resultan trascendentales, la expresión fuese introducida durante los trabajos constituyentes de forma un tanto casual, según revela DE SIERVO en el Comentario al art. 123, cit., p. 131. D'ATENA critica dicha expresión, acerca de la que no faltan argumentos, dice, para afirmar que se compone "de una proposición superflua y de una proposición inexacta" (Ob. cit., p. 105).

<sup>73</sup> En contra, DE SIERVO, Voz "Statuti...", cit., n. 56, que entiende que el control parlamentario de mérito reside en la expresión del art. 123 CI «en armonía», control que corresponde al Parlamento y que, en cambio, debe ser extraño a la *C. cost.* (más detalladamente, en su obra *Gli statuti...*, cit., p. 351).

<sup>74</sup> SORRENTINO, F., "Lo statuto regionale nel sistema delle fonti", *G. C.*, 1971, pp. 424 y ss., en concreto p. 438. Se trata de un artículo que ha devenido referencia indispensable en la materia, y al que se hará varias alusiones más adelante.

arbitrario, sino ni siquiera ir discrecionalmente más allá de lo que le permita la Norma de normas. En esto estriba la segunda cuestión: qué debe entenderse por la expresión «armonía».

La armonía con la Constitución no presenta, *a priori*, excesivos problemas -que no estén subsumidos en lo que antes se acaba de decir sobre el tipo de control a ejercer por el Parlamento- pues, no siendo los Estatutos ordinarios, como no lo son, normas de rango constitucional, por fuerza deben ser conformes con la Constitución. Otra cosa es ya la armonía con las leyes de la República. En este sentido, son varias las teorías al respecto<sup>75</sup>, aunque en todo caso resulta claro que no puede considerarse que esa armonía conlleve una superioridad jerárquica de las leyes estatales en general sobre los Estatutos, so pena de concluir entonces que la autonomía regional ordinaria en Italia no está garantizada constitucional, sino legalmente. Las diversas teorías pueden ser resumidas en dos, como hace DE SIERVO: la que entiende que el límite a la autonomía regional estatutaria viene marcado sólo por las leyes a las que de modo explícito se remite la Constitución en su Tít. V (así, arts. 119. 1 y 4, 122.1, 125 o 130), y aquella otra que afirma que los límites se extienden también a las particulares disposiciones legislativas de actuación de las prescripciones constitucionales<sup>76</sup>. La jurisprudencia constitucional, en una línea claramente restrictiva de la autonomía regional<sup>77</sup>, acogió -como constata el citado autor- la segunda en su S. 40/72

---

<sup>75</sup> Un resumen de las principales posiciones puede verse en PALADIN, Ob. cit., pp. 47 y ss.

<sup>76</sup> Los autores que mantienen una y otra, en DE SIERVO, Voz "Statuti...", cit., p. 1011, n. 77.

<sup>77</sup> La tendencia restrictiva de la jurisprudencia constitucional italiana durante muchos años en materia de autonomía regional, es ya un lugar común. Valga, por todas, la siguiente cita de PIZZORUSSO: "... en la etapa de pérdida de confianza de las Regiones en el papel mediador del Tribunal a causa de las orientaciones antirregionalistas de éste (cfr. GUARINO, *Rass de dir. pubb.*, 1964, pp. 559 y ss.; BARILE, *Quad. studi reg. Fund. Olivetti*, n. 3, 1973, pp. 153 y ss.) se produjo una «fuga» frente a la justicia constitucional en virtud de la cual las regiones mismas se inclinaron por la negociación política como medio para la resolución de controversias incluso en aquellos casos en que los conflictos tenían un fundamento jurídico preciso (cfr. ZACCARIA, *R.T.D.P.*, 1972, pp. 1051-1052; sobre desarrollos más recientes, MORTATI, *Scritti Mortati*, II, pp. 511 y ss.)" (*Lecciones...*, cit., p. 12). Sin embargo, se ha afirmado con rotundidad que "la Corte constitucional *no ha sido la guillotina de la autonomía regional*. Quizá si la Corte hubiese tenido mayores instrumentos interpretativos para realzar la autonomía regional, se hubiese podido disponer de estatutos regionales diversos, más llenos de contenido -prolongado en las sucesivas leyes regionales-



sobre la conocida Ley *Scelba*, al afirmar que el respeto de los Estatutos debe llegar incluso a "los principios de la regulación, de rango constitucional o de rango legislativo, de materias conexas con la organización interna de la Región" y, por ende, son posibles normas de rango legal

"que sean especificativas y aplicativas de los principios constitucionales o que expresen explícitos principios fundamentales de la legislación estatal, susceptibles de incidir, tanto los unos como los otros, sobre el contenido de los estatutos" (f. 4)<sup>78</sup>.

Sin embargo, en fechas recientes MANNINO ha llegado a la conclusión, tras el análisis de alguna sentencia moderna, en concreto la 407/89, de que la tendencia de la C. cost. ha variado, al argumentar en la misma que

"las leyes estatales limitadoras de la potestad estatutaria de las Regiones se configuran como una categoría restringida y excepcional, explícitamente singularizada...";

de modo que confirma la teoría de quienes entienden que las leyes de la República limitadoras de la potestad estatutaria de las Regiones han de identificarse sólo "con las leyes del Estado mencionadas en el mismo texto constitucional"<sup>79</sup>. Era la opinión, antes de esta sentencia, de MARTINES y RUGGERI, p. ej.<sup>80</sup>. ZAGREBELSKY ha matizado al respecto, incluso, que esa armonía debe en todo caso entenderse como conformidad con las líneas generales,

---

y *menos vacíos de palabras*" (ITALIA, V., "Corte costituzionale, autonomia statutaria delle Regioni a statuto ordinario e leggi regionali" -subrayados del autor-, en CUOCOLO *e.a.*, *Corte costituzionale e Regioni*, Consejo Regional de la Liguria, 1988, pp. 265-266. Del mismo modo, hay práctica unanimidad en que dicha jurisprudencia ha experimentado un giro evidente en los últimos años, y en particular en el decenio 80-90 (MANNINO, Ob. cit., p. 132).

<sup>78</sup> Sobre la S. 40/72, de forma monográfica, BASSANINI, F. "L'autonomia statutaria delle Regioni al vaglio de la Corte costituzionale: una battaglia di retroguardia? (riflessioni sulla sentenza n. 40 del 1972)", *G.C.*, 1972, pp. 857 y ss.

<sup>79</sup> MANNINO, Ob. cit., pp. 155 y 177.

<sup>80</sup> MARTINES-RUGGERI, *Lineamenti...*, cit., p. 144.

no con las disposiciones específicas<sup>81</sup>. Y en un orden parecido, SPAGNA MUSSO llega a distinguir entre tipos de principios generales del Derecho a los que el Estatuto está sometido, concluyendo que los Estatutos están sometidos a los principios generales del ordenamiento sólo cuando tengan "la fuerza de principios constitucionales, esto es, deducibles de la legislación constitucional"; por el contrario, respecto de los principios establecidos por el art. 117, es decir, por las leyes estatales, hay una relación de "separación", e incluso más: "... el principio general, no obstante lo comúnmente afirmado, puede ser derogado por el estatuto regional, puesto que deriva de una legislación estatal equiordenada respecto a las leyes estatales de aprobación de los estatutos regionales, y por tanto no tiene fuerza jurídica prevalente" y, abundando en el argumento, afirma que si los principios derivan de legislación estatal posterior, los Estatutos no se verán reformados si no se observa el correspondiente procedimiento de reforma<sup>82</sup>.

Tras ver el procedimiento formal de elaboración de los Estatutos y el concepto de «armonía» como instrumento de control parlamentario sobre lo deliberado por el Consejo, interrumpimos aquí el análisis, posponiendo las conclusiones hasta el final, hasta el apartado en el que abordamos la naturaleza del Estatuto, sobre lo que todo lo dicho aquí tiene, como se puede intuir desde ahora mismo, una incidencia directa y capital.

## *ii) Las reformas estatutarias.*

Lo que hasta el momento se ha analizado ha sido el proceso de formación de los Estatutos ordinarios. De la práctica del mismo hemos afirmado que, respecto de su regulación, ha resultado totalmente atípica. Su reforma constituiría, por tanto, o bien una indicación de si tan atípico proceso fue sólo producto de imponderables circunstancias, o bien

---

<sup>81</sup> ZAGREBELSKY, Ob. cit., p. 246.

<sup>82</sup> SPAGNA MUSSO, E., *Corso di diritto regionale*, CEDAM, Padua, 2ª ed., 1987, pp. 121-122. De igual opinión es D'ATENA (Ob. cit., p. 111). Tal parecer, sin embargo, es opuesto al de PALADIN, quien entiende que las materias del 123 están reservadas al Estatuto, sin que pueda disponer de este marco ninguna otra norma "salvo las leyes-marco previstas en el art. 117.1..." (Ob. cit., p. 59).

la confirmación de que la regulación (y quizá la voluntad de cumplirla) se ha demostrado insuficiente y cede ante exigencias menos jurídicas y más políticas o "reales", por denominarlas de alguna manera.

La CI carece de especificación alguna respecto a la reforma de los mismos, de donde, en principio, de acuerdo con el principio *contrarius actus*, para modificar un Estatuto que ha debido ser aprobado según lo visto en el art. 123, deberá atenderse a estos mismos requisitos. De igual modo, y aunque no suela especificar, no parece que exista problema en admitir que la modificación de la Constitución<sup>83</sup> y de los principios de la legislación estatal que se proyecten sobre materias propiamente regionales, explícitos o deducibles, conlleva la de los Estatutos en la correspondiente medida<sup>84</sup>.

Por su parte, el tan citado art. 6 de la Ley 62/53, establece en su párrafo último que «Las mismas normas se aplican también a las parciales modificaciones de los estatutos»<sup>85</sup>, pero nada más, dado que el precepto de esa misma ley que específicamente regulaba la reforma, el art. 5, fue abrogado por la Ley 1084/70 (lo que no impidió que surtiese efectos, como se ha adelantado ya). En busca de la regulación de la reforma hay que volverse, pues, hacia lo que determinen los Estatutos<sup>86</sup>.

---

<sup>83</sup> Y, por lo mismo, también de los actos de legislación constitucional, como explicita SPAGNA MUSSO, *Corso...*, cit., p. 120.

<sup>84</sup> GIZZI, *Manuale...*, cit., p. 90.

<sup>85</sup> Se refiere, pues, a los tres párrafos restantes del mismo artículo, antes analizados.

<sup>86</sup> De modo que resulta así que una fuente inmediatamente sometida a la Constitución, autorregula su reforma. BARTOLE entiende que esto resulta "probablemente explicable" si se tiene en cuenta que es al Estado al que se le imputa "el acto-fuente de que se trate" (ha de entenderse el Estatuto y/o su modificación) y "la corrección (*attinenza*) de las normas dictadas por los estatutos en la fase regional del procedimiento". Ello permitiría al Parlamento, cuando se enfrente al control de las deliberaciones regionales, exigir la observancia de las normas estatutarias, pues, si se consideran las leyes aprobadoras de los Estatutos como leyes de la República, la nueva deliberación estatutaria debe ser acorde con lo establecido en los mismos (Voz "Statuti...", cit., p. 562). En todo caso, lo que parece claro es que no caben modificaciones implícitas, como afirma el mismo autor (pp. 563-564).

Pues bien, cuando esa regulación es, en mayor o menor grado, detallada (porque hay casos en que se limitan a remitirse al 123.2 CI: art. 70 del Estatuto de Basilicata, p. ej.), interesa poner aquí de relieve que algunos de ellos, de acuerdo con lo que disponía el art. 5 de la Ley 62/53 a pesar de encontrarse abrogado, establecen requisitos que ni están en la Constitución ni tampoco en la mencionada Ley en su versión actual, a saber: necesaria deliberación previa de otro Estatuto si se intenta proceder a la abrogación total del vigente<sup>87</sup> (p. ej., art. 71 del Estatuto de Calabria, 66 de Molise), plazos en los que no puede reintentarse la reforma si fracasa (p. ej.: art. 74 del Estatuto de los Abruzzos, Norma Transitoria y Final I del de Lazio, 74.2 del de Liguria, 82 del de Piamonte), envío de la ley de revisión a las Cámaras -sin especificar el trámite intermedio del Presidente del Consejo de Ministros- (art. 70 del de Campania, 76.2 del de Liguria, 74 de Lombardía, 79 del de Umbría), promulgación de la reforma por el Presidente de la Junta en determinado plazo después de la publicación de la ley de aprobación del Parlamento (art. 75 del de los Abruzzos, 70 de Campania, 74 de Lombardía, 76 del de Liguria, 79 del de Umbría)<sup>88</sup> y, quizá sobre todo, en algún caso, mayorías distintas para su aprobación por el Consejo regional (en unos casos -art. 74 del de Lombardía, 83 del de Toscana y 64 del Véneto, si bien éste se remite inmediatamente a continuación al 123 CI- se requiere mayoría, sin más, de donde quizá pudiera deducirse que no es necesaria mayoría absoluta, pero es palmario en el caso del art. 74 de los Abruzzos que, a pesar de comenzar estableciendo que el procedimiento de revisión será el mismo seguido para su formación, requiere a continuación mayoría de dos tercios para revisar algunos de sus preceptos).

El valor de tales reglas es objeto de interpretación diversa por parte de la doctrina. Puede entenderse que tienen un valor "político-convencional" (y, por tanto, son sólo válidas

---

<sup>87</sup> Supuesto al que GIZZI equipara el que se produzcan cambios radicales en el ordenamiento; así, si se revisara el modelo de relaciones competenciales Estado-Regiones, si se les concediera a éstas la regulación electoral, etc. (*Manuale ...*, cit., p. 90). La imposibilidad de la abrogación total de un Estatuto sin otro alternativo implica también, en buena lógica, que de las hipotéticas reformas estatutarias que puedan llevarse a cabo resulte un texto suficiente como para garantizar el funcionamiento de la Región, según apunta DE SIERVO, Comentario al art. 123, cit., p. 157.

<sup>88</sup> Es muy interesante poner de relieve a este respecto que las revisiones que acuerdan los Consejos regionales adoptan la forma de ley emanada por los mismos. Es esta ley la que resulta ser el objeto, a su vez, de la ley de aprobación del Parlamento.



*ad intra*, para el Consejo regional) o, por el contrario, que tienen "verdadero y preciso relieve jurídico" (en cuyo caso, si se incumpliesen, el Parlamento podría rechazar la aprobación de la modificación). MARTINES y RUGGERI se inclinan por lo primero, puesto que lo segundo implicaría, entre otras cosas, "forzar el cuadro procedimental constitucionalmente prefigurado"<sup>89</sup>; exactamente lo contrario, parece, de BARTOLE, para quien "no hay razones para dudar de la relevancia externa de los Estatutos y, por tanto, de su pertenencia a la categoría de las fuentes inmediatamente constitutivas del ordenamiento general"<sup>90</sup>.

¿Qué es lo que ha sucedido en la práctica?. Si se acude a la práctica de las reformas de los Estatutos, bien propuestas o ya realizadas<sup>91</sup>, con independencia de que el resultado final pueda ser una "recuperación de autonomía por parte de las Regiones, respecto a la fuerte predeterminación legislativa anterior de los contenidos estatutarios...", parece que se sigue una orientación similar a la que tuvo lugar con motivo de su aprobación originaria, confirmándose varias de las prácticas de entonces. Así, p. ej., el Gobierno sigue introduciendo valoraciones más o menos críticas sobre los proyectos de reforma estatutaria en los proyectos de ley (recuérdese lo comentado antes), los órganos estatales (Gobierno y

---

<sup>89</sup> MARTINES-RUGGERI, *Lineamenti...*, Ob. cit., pp. 131-132.

<sup>90</sup> Voz "Statuti...", p. 563. En el mismo sentido, DE SIERVO, Comentario al art. 123, cit., p. 158 y, anteriormente, SORRENTINO, "Lo statuto...", cit., p. 454.

<sup>91</sup> Que rondan la decena, algunas de ellas aprobadas, alguna denegada expresamente y otras ni siquiera comenzadas, a pesar de haber sido propuestas hace ya tiempo, sin que exista un acto denegatorio específico por parte del Parlamento. La última de la que nosotros tenemos noticia es la reforma del Estatuto del Piamonte, aprobada por Ley de 31 de mayo de 1991, núm. 180. Destaca el hecho de que en algunos casos se pretende un Estatuto enteramente renovado (y en uno de ellos ya se ha conseguido: el de Emilia-Romaña, aprobado por Ley de 9 de noviembre de 1990, núm. 336, que ha reducido sus artículos de 70 a 50; aprobada por el Consejo regional, pero no aún por el Parlamento que nosotros tengamos noticia, se encuentra la reforma total del de Umbría), o de que en alguna propuesta se incorporan disposiciones sobre las relaciones entre la Región y la CEE (caso de la Umbría). El debate acerca de las reformas estatutarias se ha centrado hasta hoy principalmente en la forma de gobierno regional, aunque también se alude a la administración y a la participación. Los preceptos afectados por las diversas reformas pueden verse en GIZZI, *Manuale...*, cit., pp. 91-92. Un análisis monográfico sobre las reformas, con bibliografía y datos institucionales, en VALVO, R.M<sup>a</sup>., "La riforma degli statuti regionali", *Q. R.*, núm. 4, 1989, pp. 1257-1275.

Parlamento) siguen haciendo caso omiso de los plazos, tanto para transmitir el proyecto de ley de aprobación, como para adoptar el acto parlamentario propiamente dicho de aprobación o modificación -y ello sin justificación argumental-, se siguen produciendo las relaciones o negociaciones "informales" entre Parlamento y Regiones, el control parlamentario versa sobre cuestiones de constitucionalidad o, en fin, la entrada en vigor de los textos reformados sigue tomando por base la publicación de la ley de aprobación<sup>92</sup>. En ocasiones, la confirmación de la práctica es contraria a la regulación que alguno de los Estatutos establece para su reforma; tal sucede cuando la promulgación de las modificaciones estatutarias viene atribuida al Presidente del ejecutivo regional (*vid. supra*), mientras que la praxis continúa la tendencia con origen en la aprobación de los Estatutos<sup>93</sup>, aunque ello no parece tener excesiva trascendencia, porque, como indican PALADIN o PIZZORUSSO, constituiría una duplicación inútil o un acto superfluo, desde el momento en que la promulgación del Jefe del Estado es ineludible<sup>94</sup>. Más llamativo es el supuesto del envío **directo** al Parlamento de los textos deliberados por los Consejos regionales, esto es, sin la intermediación del Presidente del Consejo de Ministros (como parece requerir el párrafo cuarto en relación con el primero del art. 6.4 de la Ley 63/52), utilizando la vía del art. 121.1 CI, que permite al Consejo presentar *proposte di legge* a las Cámaras (*v. infra*). El Parlamento ha aprobado, con toda consciencia, al menos alguna de las modificaciones estatutarias así presentadas<sup>95</sup>.

---

<sup>92</sup> Elenco de prácticas enunciado por DE SIERVO, Voz "Statuti...", cit., pp. 1004-1005 y Comentario al art. 123, cit., p. 119.

<sup>93</sup> Y así, la Ley de 14 de junio de 1974, núm. 246, que aprueba la abrogación del art. 44 del Estatuto de los Abruzzos, no se promulgó por la autoridad regional, a pesar de lo que dispone el art. 75 del Estatuto de esta región.

<sup>94</sup> PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 57; PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, (correspondiente al *Commentario del Codice Civile*, Art. 1-9, de Scialoja-Branca), Zanichelli-Foro Italiano, Bologna-Roma, 1977, p. 429.

<sup>95</sup> Nos referimos a la reforma del Estatuto lombardo, presentada directamente al Parlamento por esta Región mediante la propuesta de ley núm. 426, de 10 de junio de 1984, que fue aprobada como Ley núm. 583, de 23 de octubre de 1985 (DE SIERVO, Voz "Statuti...", cit., pp. 1004-5, n. 43).

### iii) Contenido de los Estatutos.

La Constitución, en su mismo art. 123, determina lo que ha de constituir el contenido del Estatuto ordinario, cuando en su primer párrafo dispone que el mismo

«...establece las normas relativas a la organización interna de la Región» y «...regula el ejercicio del derecho a la iniciativa y del *referéndum* sobre las leyes y disposiciones administrativas de la Región y la publicación de las leyes y de los reglamentos regionales».

Pero de lo que la Constitución a primera vista parece determinar a lo que los Estatutos contienen, hay diferencia<sup>96</sup>.

Interesa saber a los efectos de este estudio, si el Estatuto no puede regular otras materias que no sean éstas o, por el contrario, éstas son el contenido mínimo del Estatuto, pudiendo también extender su regulación (o al menos afectar) a otras materias y, asimismo, si es el Estatuto la única norma que puede y debe (obligatoriamente) regular estas materias o, por el contrario, también pueden regularlas otras normas. En otros términos, interesa saber si existe una "reserva de Estatuto", al menos sobre los aspectos especificados en el art. 123 CI y, de existir, en qué términos.

Si comenzamos el análisis por el segundo inciso del transcrito art. 123.1, no parecen plantearse problemas de entidad. Tan sólo cabe decir respecto al *referéndum*, que se regula de forma distinta en unos Estatutos que en otros, que en no pocos se ha introducido el *referéndum* consultivo<sup>97</sup> y, lo más relevante a los efectos que aquí importa, que los propios

---

<sup>96</sup> Puede verse en DE SIERVO, *Gli statuti...*, cit., pp. 235 y ss., el *dècalage* entre las teorías que hasta el momento de la aprobación de los Estatutos existían sobre el contenido de estos y lo que ha resultado el contenido efectivo.

<sup>97</sup> Lo que, dicho sea de paso, unido a otros aspectos, contribuye a caracterizar con un notable tinte asambleario la forma de gobierno de la Italia regional. El *referéndum* como uno de los objetos reservados al Estatuto, concitó, sobre todo en los inicios del proceso estatutario, un notable interés que se tradujo en artículos o trabajos monográficos, además del tratamiento correspondiente en las obras generales de derecho regional; p. ej., SCUDIERO, M., *Il referendum nell'ordinamento regionale*, Nápoles, 1971, GIACCARDI, G., "Il referendum nelle regione a statuto ordinario", *Il Foro Amministrativo*, núm. 11, 1971, pp.

Estatutos reenvían en algunos casos aspectos de esta materia a leyes regionales, lo que, al menos desde la praxis, desmentiría la tesis minoritaria de que el 123 contiene una reserva estatutaria absoluta<sup>98</sup>.

Pero el núcleo de los problemas del contenido de este tipo de Estatutos se encuentra en el primer inciso del art. 123.1, que no alude al ordenamiento interno de las Regiones en general, sino a algo más restringido: la organización interna<sup>99</sup>. Es ésta una locución imprecisa; de hecho, se ha evidenciado que tal concepto cambia con el tiempo<sup>100</sup>. Añádase, además, que acudir a lo que se entienda por este concepto en los Estatutos especiales no sería el método más indicado, puesto que en estos es indiferente lo que sea o deje de ser la organización interna, dado que, según se ha visto, en toda su extensión son producto del legislador (constitucional) estatal<sup>101</sup>. En todo caso, parece claro -y hay vasto acuerdo sobre ello- que, aunque muy al inicio algunos autores llegaron a apuntar un contenido de estas normas igual al de los estatutos de los entes públicos (esto es, limitado a la especificación de las divisiones administrativas, funcionamiento y estatuto de los funcionarios)<sup>102</sup> y que, siendo la Región un ente dotado de potestad legislativa "su actividad prevalente tiene como punto de referencia el ejercicio de actividades administrativas"<sup>103</sup>, la expresión «organización interna» se refiere a las relaciones entre los diversos órganos de la Región

---

791-809 o NANIA, R., "Il referendum nella normativa regionale", G.C., 1974, pp. 2763 y ss.

<sup>98</sup> V. BARTOLE, Ob. cit., p. 552. A favor de la reserva absoluta, SCUDIERO, M. Ob. cit., p. 133 (cita recogida de GIACCARDI, Ob. cit., p. 795).

<sup>99</sup> La especificación de la diferencia es de GIZZI, Ob. cit., p. 82.

<sup>100</sup> Como dice DE SIERVO, Comentario al art. 123, cit., p. 142.

<sup>101</sup> La cuestión cambiaría de modo radical si se comparte la teoría de que las Regiones especiales gozan de autonomía ordinaria (todas ellas o, al menos, aquéllas cuyos Estatutos las reconozca tal posibilidad -v. *supra*-).

<sup>102</sup> BERRUTI, "La costituzione ed il funzionamento degli organi regionali secondo il disegno di legge della prima Commissione permanente della Camera dei Deputati", *Riv. amm.*, 1950, pp. 455 y ss. (cita tomada de DE SIERVO, Voz "Statuti...", cit., n. 60).

<sup>103</sup> BARTOLE, Ob. cit., p. 553.



(Consejo, Presidente, Junta)<sup>104</sup> y no a la organización administrativa que, por expresa disposición del art. 117 CI, corresponde a la ley regional<sup>105</sup>.

La tan citada Ley 62/53 regulaba en su art. 1º -y concretaba respecto a los órganos en su Tít. III- el contenido estatutario, en la línea restrictiva de la autonomía que se ha comentado: "sobre el modelo general de un nuevo gran ente local"<sup>106</sup>. En realidad, no obstante, hacerse cuestión de ello carecía de sentido en tanto no se procediera a elaborar los Estatutos. Y llegado ese momento, lo cierto es que no se tuvo en cuenta el contenido de la Ley 62/53<sup>107</sup> a pesar de que su Tít. III, con sus cuatro Capítulos, estaba a la sazón vigente de modo transitorio hasta que entraran en vigor los mismos Estatutos, de acuerdo con el art. 2 de la Ley 1084/70<sup>108</sup>.

Elaborados los Estatutos, los mayores problemas teóricos se presentaron con un tipo de normas que, objetivamente, no parecen tener una importancia práctica inmediata: las conocidas como **normas programáticas**<sup>109</sup>. A pesar de esa escasa trascendencia práctica, merecen ser objeto de estudio, dado que el resultado del mismo puede ser revelador del segundo de los interrogantes que antes se planteaba, esto es, si los Estatutos pueden ir más allá de lo que el art. 123.1 especifica. Un primer análisis de las mismas, pone de relieve que es posible que no todas las normas programáticas tengan un mismo valor. En efecto, una gran

---

<sup>104</sup> Y ello "... en sentido funcional o dinámico, no en clave meramente estática" (BARTOLE, *Ibidem*).

<sup>105</sup> PALADIN, Ob. cit., pp. 43-44.

<sup>106</sup> En términos de DE SIERVO, Voz "Statuti...", cit., p. 1008.

<sup>107</sup> Y ello, con tácito asentimiento del Gobierno (DE SIERVO, *Idem*, p. 1003).

<sup>108</sup> V. *supra* la referencia sobre la atipicidad del proceso de actuación de la Regiones ordinarias y en concreto de la Ley 62/53.

<sup>109</sup> Este tipo de normas, de las que se ha ocupado con profusión la doctrina, fueron introducidas, por lo visto, a propuesta del Partido Comunista, con el fin de procurar una «interpretación evolutiva» vinculante para el legislador regional, de modo que se tuviera un "estatuto orientado" (SERRANI, "La lenta nascita...", cit., p. 334). De ellas se han ocupado en forma monográfica ONIDA y PIZZETTI en "I contenuti programatici degli Statuti regionali", *Relazioni sociali*, 1970, 9-10, y en "Osservazioni sulle norme di principio degli statuti delle regioni ordinarie", *G.C.*, 1971, pp. 2867 y ss., respectivamente.

parte de ellas suelen reiterar normas o principios constitucionales, y en algunas ocasiones sólo las reiteran parcial, e incluso sesgadamente, desfigurando aquellos. En otros casos establecen la orientación que debe observar el legislador regional, viniendo a concurrir entonces con la función de las leyes-marco estatales. E incluso parece haberlas que confían a la Región intereses fuera de lo establecido en el art. 117<sup>110</sup>. Frente al conjunto de este tipo de normas, las posturas doctrinales son bastante plurales.

Unos se muestran netamente en contra de que los Estatutos las contengan<sup>111</sup>. Otros acaban concluyendo su no inconstitucionalidad por definición, ciertamente, pero también la indiferencia de su plasmación en los Estatutos: "... constituyen realmente la parte más veleidosa e improductiva de toda la disciplina estatutaria"<sup>112</sup>. Los hay que distinguen entre las disposiciones que inciden en las materias objeto de competencia regional (arts. 117 y 118 CI) y las que no: para unos, incluso aunque vayan más allá de la reiteración de los principios constitucionales, hay que inclinarse "en el sentido de reconocer la legitimidad de tales disposiciones", "siempre que se mantengan en los límites propios a la potestad

---

<sup>110</sup> SERRANI, "La lenta nascita...", p. 335.

<sup>111</sup> Dado que no es misión de los Estatutos -se aduce- especificar o interpretar los principios establecidos en la Constitución: en definitiva, "... el contenido de las normas no puede ser extendido hasta comprender normas sustanciales, y mucho menos normas de principio, porque de otro modo invadiría la competencia de las fuentes legislativas regionales de un lado y de las fuentes estatales, en lo que respecta a la determinación de los principios de las materias enumeradas por el art. 117, de otro" (SORRENTINO, Ob. cit., p. 453). En el mismo sentido, GIZZI: "la «reserva de estatuto» viene a cubrir no ya el entero contenido de la carta estatutaria, sino los solos «objetos» expresamente indicados por el art. 123..." ("Questione regionale...", cit., p. 553). Igual ZAGREBELSKY, quien entiende que "*la competencia material del estatuto está limitada a los objetos indicados en el art. 123 CI*", porque "la atracción de una materia por el ámbito estatutario restringe la posibilidad de intervención del legislador estatal mediante su normación de principio" (Ob. cit., p. 244); en el concreto supuesto de las normas programáticas, afirma que sólo son admisibles en tanto en cuanto sean compatibles con las normas estatales de principio, a las que no pueden sustituir, so pena de incurrir en inconstitucionalidad (p. 245).

<sup>112</sup> PALADIN, Ob. cit., p. 47. MARTINES y RUGGERI constatan su inidoneidad, dada su misma naturaleza, para su traducción concreta (Ob. cit., p. 150).

estatutaria"<sup>113</sup>; según otros, en ningún caso parecen no ya contrarias al ordenamiento constitucional, sino ni siquiera indiferentes.

En el supuesto de normas programáticas no incidentes en las materias objeto de competencia regional, quienes mantienen su pertinencia en los Estatutos se apoyan en la jurisprudencia constitucional, que ha basado en este tipo de normas, p. ej., las relaciones (políticas) de las Regiones entre sí y con el Estado en las cuestiones en que aquéllas tengan interés<sup>114</sup>.

Para el supuesto de que las normas programáticas sí incidan en las competencias legislativas de la Región, el art. 17 de la Ley de 16 de mayo de 1970, núm. 281 -que, entre otras cosas, dota de nuevo contenido al art. 9 de la Ley 62/53-, establece que los principios fundamentales en los que debe moverse la competencia legislativa regional son los que

«resultan de las leyes que expresamente los establecen para las singulares materias» o, añada también, «los que se deducen de las leyes vigentes».

Como quiera que las normas programáticas se encuentran en los Estatutos y estos son no sólo leyes, sino leyes específicamente dictadas en relación con las singularidades de cada ente regional, resulta clara la validez y utilidad de este tipo de normas (lo que no quiere decir que exista un derecho común estatutario constituido por los principios generales en dichas materias)<sup>115</sup>.

La distinción entre normas programáticas según que afecten o no a las potestades de las Regiones, es tenida también en cuenta por otros autores para concluir, en cambio, en ambos casos, que son normas exorbitantes a los límites competenciales estatutarios<sup>116</sup>.

---

<sup>113</sup> PIZZORUSSO, *Lecciones...*, cit., p. 289.

<sup>114</sup> Así, la S. de la C. cost. de 21 de julio de 1988, núm. 829.

<sup>115</sup> DE SIERVO, Voz "Statuti...", cit., pp. 1009-1010 y los autores que cita en n. 74.

<sup>116</sup> D'ATENA, A., "Forma e contenuto degli statuti regionali ordinario", *Costituzione e Regione*, cit., p. 98.

En fin, el problema de su control se resuelve, para unos últimos, teniendo en cuenta que este tipo de normas no son aplicables por sí mismas, sino que han de tener, por fuerza, un momento ejecutivo posterior, momento en el que los órganos estatales pueden verificar su conformidad con la Constitución y con los principios derivados de la legislación estatal<sup>117</sup>.

De todo ello, lo que más relevancia tiene aquí es que, al menos desde el punto de vista práctico, de nuevo, la reserva de Estatuto tampoco en este caso es exclusiva respecto al art. 123, pues son varios los Estatutos que han incorporado este tipo de normas sin que, de momento al menos, no sólo no se hayan anulado, sino que en alguna ocasión incluso, según se decía antes, han sido utilizadas por la *C. cost.*

En definitiva, en cuanto al aspecto del contenido estatutario, el objeto que el 123 CI asigna al Estatuto no es muy amplio: algún autor habló, antes de que fueran elaborados, de que el "sector que les es permitido es puramente residual"<sup>118</sup>, y hoy se ha afirmado que "no se debe exagerar la importancia de los Estatutos regionales, desde el momento en que estos son tales de nombre más que de hecho. Las funciones propias del Ente Región y las líneas principales de la misma organización regional interna, están ya establecidas -en efecto- por el Título V de la Carta constitucional, respecto del cual las normas estatutarias no asumen más que una limitada función integrativa y especificativa"<sup>119</sup>. Ha de constatarse, además, que, pese a que el contenido que señala el 123.1 CI es el requerido para la existencia de una mínima homogeneidad entre los Estatutos regionales<sup>120</sup>, y que la intervención del Parlamento mediante las tan comentadas "negociaciones informales" en la aprobación de los mismos podía tener claramente como una de sus finalidades lograr esa homogeneización, de facto no se logró<sup>121</sup>, ni ha evitado que al menos parte de la doctrina considere algunos de

---

<sup>117</sup> BARTOLE, Ob. cit., p. 553.

<sup>118</sup> PALAZZOLI, Ob. cit., p. 44.

<sup>119</sup> PALADIN, Ob. cit., p. 40.

<sup>120</sup> Como afirman MARTINES-RUGGERI, Ob. cit., p. 137.

<sup>121</sup> Concluye MORTATI, Ob. cit., p. 920.



los preceptos en ellos contenidos como inconstitucionales<sup>122</sup>. En suma, "al estatuto regional ordinario corresponde esencialmente la disciplina de la «forma de gobierno» regional"<sup>123</sup>, y tal objeto vendría a comprender, siguiendo la resumida exposición de MORTATI<sup>124</sup>:

- la detallada especificación de las relaciones entre los órganos supremos de la Región y los principios generales de su organización interna;
- la determinación de las líneas básicas del orden administrativo (pero no la regulación de los órganos administrativos y entes dependientes de la Región, ni el régimen jurídico o económico de los funcionarios, que corresponde a la ley regional);
- y la capitalidad de la Región de que se trate (aunque este contenido es más polémico<sup>125</sup>);
- completarían el contenido la regulación del referéndum y del derecho de iniciativa sobre leyes y disposiciones administrativas de la Región y de la publicación de las leyes y reglamentos regionales.

Obsérvese que el citado precepto constitucional no menciona en absoluto -y tampoco lo hace ningún otro- que la norma estatutaria deba incluir las competencias de que la Región dispone: esta es la diferencia capital entre los Estatutos ordinarios italianos y los de nuestro sistema. La razón es sencilla: las competencias son encomendadas al legislador regional **directamente por la Constitución** (arts. 117 par. 1 y 118 par. 1) o por remisión a las leyes del Estado (los mismos preceptos en sus segundos párrafos). Que el Estatuto no es un instrumento de por sí idóneo para conferir competencias ha podido comprobarse en la práctica: cuando se ha querido dar efectividad a las previsiones que los Estatutos disponen sobre competencias regionales, ha sido la norma estatal la que lo ha hecho<sup>126</sup>. De ahí que

---

<sup>122</sup> De este parecer son autores como GIZZI, ROHERSSEN o CAJOLI (cfr. DE SIERVO, *Gli statuti...*, cit., pp. 253 y 254).

<sup>123</sup> ZAGREBELSKY, Ob. cit., p. 242.

<sup>124</sup> MORTATI, Ob. cit., pp. 921-3. Puede verse la clasificación de GIZZI, según el objeto que regulan las normas que integran el Estatuto, en su *Manuale...*, cit., p. 96.

<sup>125</sup> Y resultó fuente de problemas a la hora de la aprobación de los Estatutos de los Abruzzos y Calabria. GIZZI es del parecer contrario y mantiene que la fijación de la capitalidad regional debiera corresponder al Estado: *Manuale...*, cit., pp. 47-49.

<sup>126</sup> Como recuerda GIZZI, y pone como ejemplo el art. 49 del d.P.R. núm. 616 de 1977 (*Manuale...*, cit., p. 95).

PALADIN afirme que los Estatutos "...fundamentalmente se resuelven en un simple instrumento organizativo", por más que, introduciendo normas programáticas, pretendan configurarse como "una suerte de constitución regional"<sup>127</sup>.

Los objetos de regulación estatutaria comentados, componen el considerado "contenido necesario" del Estatuto regional. Lo que algunos autores denominan "reserva de estatuto" es identificado con ese contenido, de modo que si el Estatuto no lo regula, el Parlamento podría rechazar su aprobación por "defecto de Estatuto", en términos de MARTINES-RUGGERI<sup>128</sup>, de modo que se convierte en contenido mínimo obligatorio. Y, en fin, casi la totalidad de la doctrina entiende que no se trata de una reserva absoluta, sino relativa, como ha tenido ocasión de comentarse antes con motivo de las normas programáticas y de la regulación del referéndum<sup>129</sup>.

Por último, el contenido de los Estatutos, está **limitado** en dos direcciones: hacia "arriba", por la exigencia vista del art. 123.1, según la cual el mismo debe estar «en armonía con la Constitución y las leyes de la República» (*vid. supra*); pero también hacia "abajo", dado que hay una separación entre Estatuto y ley regional, de modo que aquél no puede, en principio, regular las materias que el art. 117 CI reserva al legislador regional. Ahora bien, lo que se ha visto acerca de las normas programáticas o, incluso más simplemente, la misma naturaleza de lo que constituye el contenido estatutario, hace que, entiéndase lo que se entienda que comprenden las expresiones del art. 123 CI, "no puede ser excluido que esta regulación incida también sobre partes de las materias legislativas"<sup>130</sup>. El contenido estatutario está estrechamente unido al de la potestad legislativa de las Regiones. Afirmar, como hace SORRENTINO, que el art. 117 (que concreta las materias competencia de las

---

<sup>127</sup> PALADIN, Ob. cit., pp. 40 y 45, respectivamente.

<sup>128</sup> MARTINES-RUGGERI, Ob. cit., p. 137.

<sup>129</sup> PALADIN, Ob. cit., p. 60 o ZAGREBELSKY, Ob. cit., p. 245. También GIZZI, *Manuale...*, cit., p. 81, quien añade que igualmente puede hablarse de «reserva de ley regional», en el sentido, como se acaba de decir, de que ésta es la fuente competente para disciplinar de forma concreta las materias de competencia regional, mientras que al Estado le corresponde la regulación de principios.

<sup>130</sup> DE SIERVO, Voz "Statuti...", cit., p. 1009.

Regiones sobre las que éstas pueden emanar normas legislativas) limita el concepto de organización interna del art. 123, "equivale a asumir un concepto puramente residual de la materia estatutaria" (y, evidentemente, con mayor razón habría que sostener que el contenido propio estatutario está limitado, además, por las materias extrañas al art. 117, de competencia legislativa estatal)<sup>131</sup>. Sólo si se tiene presente la elasticidad relativa del contenido estatutario se puede dar sentido a la prescripción constitucional de un procedimiento agravado para la aprobación del Estatuto<sup>132</sup>.

#### iv) *Naturaleza.*

Al menos en teoría, indicio fundamental para averiguar la naturaleza de los Estatutos ordinarios debiera resultar el conjunto de los extremos expuestos: procedimientos de elaboración y reforma por un lado, y contenido por otro. Pero de todo lo hasta aquí expuesto sobre dichos extremos, es fácil deducir que no habrá precisamente unanimidad en la doctrina a la hora de determinar la misma. La mejor demostración de ello lo constituye, por un lado, la inmensa diferencia entre lo que antes de la aprobación de los Estatutos ordinarios venía siendo la opinión absolutamente mayoritaria y la que hoy parece imponerse<sup>133</sup> y, por otro, además y sobre todo, que hoy sigue existiendo una fuerte discrepancia en el interior de la propia doctrina italiana, donde la variedad de posturas respecto al tema es notoria y donde es difícil ponerse de acuerdo, incluso, sobre cuál de las posturas, entre las más relevantes,

---

<sup>131</sup> DE SIERVO, Comentario al 123, cit., p. 142.

<sup>132</sup> Sentido del que carecería si la materia estatutaria consistiese tan sólo en la regulación de las relaciones entre los órganos políticos regionales. En efecto, la *C. cost.*, en su S. de 10 de marzo de 1983, núm. 48, ha afirmado que el respeto que han de observar las leyes regionales al Estatuto se debe al procedimiento de aprobación de éste, procedimiento "particular y agravado" (Cfr. DE SIERVO, *Idem*, p. 144).

<sup>133</sup> Un ejemplo claro y cercano, en FERRANDO BADIA, *Las autonomías regionales...*, cit., pp. 235 y ss., y también en *El Estado unitario...* cit., en la parte referida a la potestad estatutaria de las Regiones italianas: buen número de las afirmaciones, tajantes en algunas ocasiones, que realiza en su obra recogiendo opiniones de autores italianos en un principio totalmente mayoritarias, tras la elaboración de los Estatutos se han demostrado refutadas. V. *infra*, en este sentido, alguna cita de ambas obras.

es la mayoritaria<sup>134</sup>. La jurisprudencia constitucional, por su parte, no presta, en este sentido, una gran ayuda<sup>135</sup>.

Sobre lo que es el contenido de los Estatutos, aun con matizaciones, existe un acuerdo relativamente generalizado, según se ha visto. Pero no sucede lo mismo con el procedimiento de aprobación, en concreto con el valor de la intervención del Consejo regional y de la ley de aprobación del Parlamento. Esta cuestión, a la que nos referimos al inicio del estudio de los Estatutos ordinarios, y cuyo análisis interrumpimos en su momento, se convierte, así, en el verdadero *quid* de la cuestión.

De entrada, la mera redacción del art. 123 CI referida a este proceso plantea una cuestión previa: la de si en este sistema, Estatuto y ley que lo aprueba son una misma cosa o, por el contrario, son cosas diferenciables. *Prima facie*, puede parecer que la regulación vista lleva a inclinarse por esta segunda posibilidad, al encargar el mencionado precepto constitucional la elaboración, por un lado, y la aprobación por otro, a dos órganos distintos. El art. 124 del proyecto de Constitución, preveía la adopción del Estatuto mediante ley del Consejo regional<sup>136</sup>. El art. 6.1 de la Ley 62/53 determina que el Presidente del Consejo

---

<sup>134</sup> Así, mientras BISCARETTI, en la 3ª ed. de su *Derecho Constitucional*, de 1987, mantiene que "Según la opinión preponderante los *estatutos ordinarios* son... actos normativos de la región, cuya aprobación por parte de las Cámaras confiere sólo eficacia jurídica..." (pp. 657-8), GIANNINI en su obra ya citada, *Las Regiones en Italia*, de 1984, afirma que la mayoría de la doctrina se inclina hoy por considerar su naturaleza como de acto normativo estatal (p. 44).

<sup>135</sup> Cuando la Corte, cuando ha tenido alguna ocasión de pronunciarse de modo expreso, por la proximidad del objeto que enjuiciaba, a la cuestión de la naturaleza jurídica del estatuto, "ha evitado cuidadosamente tomar posición" sobre ello (MANNINO, Ob. cit., p. 140). En realidad, de los comentarios que la doctrina hace sobre la jurisprudencia constitucional, se desprende que casi en ninguno de los aspectos que tenga que ver con el tema territorial se muestra el Alto tribunal claro o decidido, no tanto porque después haya variado su orientación cuanto porque desde la primera vez que se enfrenta a una cuestión de este ámbito no lo ha hecho con decisión, de modo que no quepa (o quepa apenas) margen de duda sobre su concepción acerca del tema general del que traiga causa el supuesto concreto de que se trate. De este modo, los autores deducen de los fallos de la Corte las posiciones más variadas en torno a un mismo aspecto.

<sup>136</sup> Previsión suprimida a última hora "por meras razones formales", dice CUOCOLO, Ob. cit., p. 98.



regional transmite al Jefe del Gobierno «copia del estatuto» para que éste a su vez lo traslade al Parlamento con el fin, precisamente, de aprobarlo mediante ley<sup>137</sup>. El Reglamento de la Cámara de los Diputados, por su parte, habla de «normas estatutarias» (arts. 104.3, 105.1 y 2) o de «estatuto» (art. 106.2), **antes de ser aprobado mediante ley de la República**. En fin, tal y como se regula su reforma en varios de ellos, esto es, exigiendo la aprobación de la misma mediante **ley regional**<sup>138</sup>, se independiza de forma aún más evidente, el modo de fijar su contenido del modo de aprobarlo.

Hay autores que se han manifestado expresamente en favor de esta afirmación: "La ley de aprobación, aun constituyendo un elemento no irrelevante a los fines del valor formal del estatuto, no se funde con el estatuto, no representa un elemento constitutivo suyo..."<sup>139</sup>. La praxis demuestra, sin embargo, que no tiene repercusiones prácticas esa diferenciación, porque lo cierto es que la aprobación de la norma estatutaria tiene lugar mediante el trámite de adjuntar el contenido elaborado por el Consejo, al acto de voluntad del Parlamento en forma de ley, de modo que ésta conlleva aquél. Es decir, todo parece indicar que si se escindieran ambos elementos, se tendría, respectivamente, un Estatuto sin forma capaz de hacerle reconocible en el ordenamiento, y una ley estatal vacía, sin contenido<sup>140</sup>. La práctica, que se muestra contundente en este sentido (aunque no sólo la práctica) obliga a concluir que los Estatutos y las leyes de aprobación forman un cuerpo único: *gli Statuti fanno corpo con le leggi di approvazione*, dice PALADIN<sup>141</sup>. Por lo demás, ello resulta claro en

---

<sup>137</sup> En este sentido, algún autor apunta que, desde un punto de vista estrictamente literal, lo que el Presidente de la República promulga es la ley de aprobación del Estatuto, no el Estatuto mismo, que tan sólo es un añadido de la ley (CUOCOLO, *Ibidem*).

<sup>138</sup> A mayor abundamiento, son varios los Estatutos que reenvían para su abrogación y modificación a los procedimientos seguidos para la elaboración de las leyes regionales, ya de modo principal (art. 83 p. 2 del de la Toscana) o supletorio (art. 73 del de Puglia, 64 del Véneto o 74 del de los Abruzos).

<sup>139</sup> ITALIA, V., *Problemi di diritto regionale. Saggi sulla potestà legislativa delle regione a statuto ordinario*, Giuffrè, Milán, 1976, p. 6.

<sup>140</sup> Así, la pretendida reforma de los arts. 8 y 11 del Estatuto del Lazio, aprobada por el Consejo regional, no lo fue por las Cámaras y, por ende, no ha surtido efecto, hipótesis perfectamente normal.

<sup>141</sup> PALADIN, Ob. cit., p. 58.

el supuesto más evidente: su control de constitucionalidad. En efecto, los hipotéticos vicios de inconstitucionalidad de una norma estatutaria, no son predicables sólo del contenido (elaborado por el Consejo regional) o de su ley de aprobación (llevada a cabo por el Parlamento), sino de toda ella en su conjunto. Así, p. ej., en las Sentencias en las que la *C. cost.* declara la imposibilidad de reforma del Estatuto por las leyes regionales, lo hace basándose en el peculiar procedimiento de elaboración de aquél, que le dota de una especial rigidez (S. 10/80 o, entre las últimas, S. 88/89).

Pero donde realmente se centra la cuestión dentro del proceso de emanación de las normas estatutarias, es en el valor de las correspondientes intervenciones del Consejo regional y del Parlamento dentro del proceso de creación de los Estatutos ordinarios. Al respecto han sido numerosas las teorías<sup>142</sup>, desde las que muy al principio entendían que la nueva fuente tenía un valor sustancialmente reglamentario<sup>143</sup>, pasando por la que entendía el Estatuto como ley fundamentalmente estatal en el sentido de que el Parlamento podría variar "a su gusto" (*a suo piacimento*) lo acordado por el Consejo regional<sup>144</sup>, hasta la que mantuvo su naturaleza de "leyes materialmente constitucionales"<sup>145</sup> (idea que la *C. cost.* ha desechado en su S. 94/77) o, en fin, la que mantuvo que era una ley regional como las demás leyes emanadas de la Región<sup>146</sup>. Pero las posturas principales pueden reducirse a dos: la primera,

---

<sup>142</sup> En GIZZI, *Manuale...*, cit., pp. 92 y ss., puede verse la diversidad de teorías (en su caso criticadas por el autor) tomando como referencia lo que deba considerarse el acto de aprobación por parte del Parlamento. A continuación se aludirá a algunas de ellas.

<sup>143</sup> V. la referencia en GIZZI, "Questione regionale...", cit., p. 547.

<sup>144</sup> FALZONE, PALERMO, COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Roma, 1948, p. 223 (cita tomada de DE SIERVO, Voz "Statuti..." cit., n. 47). Habida cuenta de la redacción del Tít. V, por importante que sea el papel que se otorgue a la ley de aprobación estatal, tal opinión aparece como desmedida. Cosa distinta es la tendencia actual que mantiene la naturaleza estatal del Estatuto atendiendo a la fuerza jurídica con la que entra en el ordenamiento, que es la de la ley estatal de aprobación: así, SPAGNA MUSSO, Ob. cit., p. 120.

<sup>145</sup> V. gr., D'ALBERGO, S., "L'efficacia costituzionale degli statuti", en *Gli statuti regionali*, Roma, 1971.

<sup>146</sup> BALLADORE PALLIERI: "el estatuto regional ha de incluirse sin duda entre las leyes formales de la Región, y por tanto sustancialmente análogo a las otras leyes emanadas por el Consejo regional y dotado del mismo valor" (*Diritto costituzionale*, Milán, 1970, p. 365).

que es la que más predicamento tuvo en su momento, hasta el punto de ser totalmente mayoritaria, consideraría el Estatuto un producto de la voluntad regional (no una ley regional en sentido estricto), siendo el valor de la ley de aprobación estatal tan sólo el de un trámite de integración de la eficacia<sup>147</sup>; su opuesta consideraría que la deliberación regional es labor

---

Expresamente en contra ("El estatuto ordinario autónomo regional no es ley regional ni puede ser equiparado a ésta") V. ITALIA, *Problemi...* cit., p. 9, de donde está recogida la cita anterior, o GIACCARDI, para quien no es posible tal identificación, se parta del principio de jerarquía o del de competencia, de donde se deduce que no es posible aplicar el régimen jurídico de un tipo de norma a la otra (Ob. cit., p. 801). Antes de la elaboración de los Estatutos ésta parecía ser, aunque no de modo muy claro, la idea-resumen al respecto de FERRANDO BADIA: "El estatuto regional está, sin duda, dentro de las leyes formales de la región y, por tanto, es sustancialmente análogo a las otras leyes emanadas por el Consejo regional y está dotado del mismo valor (*Las autonomías regionales...*, cit., pp. 238-239); no de modo muy claro porque páginas después parece contradecir abiertamente esta afirmación cuando concluye: "Resumiendo podemos afirmar que el estatuto tiene una manifestación formal propia que se distingue de la de las leyes y reglamentos regionales, y posee, en relación a estas fuentes, una superior eficacia jurídica, que lo coloca en el primer plano de los actos normativos de la región" (*Idem*, p. 242). Ya aprobados los Estatutos, parece que, basándose en la misma bibliografía anterior, sigue compartiendo la misma teoría: "... los Estatutos de las regiones con autonomía *normal* deben ser considerados como actos de la región sometidos a la simple aprobación del Estado..." (*El Estado unitario...*, cit., p. 378).

<sup>147</sup> Uno de los que más cabalmente formularan esta teoría en su momento, fue SORRENTINO, Ob. cit., p. 428. Como en la actualidad parece haber cambiado de opinión (*vid. infra*), quizá es más propio acudir a uno de los representantes más conspicuos de esta postura hoy. Nos referimos a E. GIZZI. Aun alargando excesivamente la nota, parece conveniente exponer su teoría, porque el razonamiento que emplea en la misma es muestra de todos los que mantienen esta postura: la deliberación del Estatuto por parte de las Regiones -dice este autor- no tendría el carácter de «*proposta di legge*» del art. 121.2 CI, sino que "sería un acto «perfecto», sometido sólo a una condición de eficacia, que tendría lugar con la emanación de la ley estatal de «aprobación» (...). La del Estado sería por ello una mera ley formal, que conseguiría el efecto de hacer operante el estatuto regional. Pero, con ello, la ley no imprimiría al mismo una novación jurídica, en el sentido de que las normas estatutarias devengan normas estatales...", pues, si así fuera, la ley estatal podría modificar el Estatuto, en cuyo caso éste no sería expresión de autonomía, sino de heteronomía. Según GIZZI, la S. 69/85 ratifica esta opinión de que, una vez aprobado, el Estatuto no cambia su naturaleza de acto propio de la Región. En fin, en ello abundaría el que de los trabajos de la Asamblea constituyente también se deduce la consideración de la ley estatal de aprobación como mera condición de eficacia. Sin embargo, que el Estatuto sea un acto regional, no implica que sea de la misma naturaleza que las leyes regionales (aunque previamente lo ha calificado de "ley sustancial de la Región": p. 77); así, ésta no pueden modificarlo por impedírsele la «reserva de estatuto», cuya violación supondría, por reflejo, la violación del art. 123 CI (*vid. infra*, la relación Estatuto-ley regional) (GIZZI, *Manuale...*, cit., pp. 92-94). En esta misma línea, se muestra tajante en este mismo sentido, es la de V. ITALIA: el

preparatoria de la ley parlamentaria, dada la amplitud del control que ejerce el órgano estatal parlamentario, y que es la ley de éste la que introduce al Estatuto en el ordenamiento<sup>148</sup>

149.

En realidad pareciera que las dos posturas mencionadas pueden identificarse respectivamente, en sus grandes líneas, con lo que se desprende de la regulación normativa (teoría) y lo que *de facto* ha tenido y tiene lugar en la práctica.

En efecto, por un lado, la regulación constitucional (art. 123) y aun la legal (Ley 62/53, tanto en su versión original como, incluso, tras su reforma por la Ley 1084/70) parece que pueden prestar las bases para una interpretación de la naturaleza del Estatuto como norma de naturaleza regional. Sin embargo, cabe también otra interpretación, como a continuación se explica, pues como dice MORTATI, la solución del problema la complica la práctica<sup>150</sup>.

Estatuto es "una «ley estatutaria» de la región, una disposición normativa «reforzada» de la región misma. Esto es, un poder expresión de un poder legislativo constituyente [*sic.*]; es, por tanto, la ley fundamental de la región..." (*Problemi...*, cit., p. 12). En fin, en sentido similar a la teoría expuesta puede verse también CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, 5ª ed., II, 1, CEDAM, Padua, 1984, pp. 108-109.

<sup>148</sup> Quizá el autor equivalente a GIZZI en la cita anterior, pudiera considerarse SPAGNA MUSSO en ésta. Este autor mantenía hace tiempo en contra de la tesis mayoritaria que, considerando el estatuto un acto legislativo, resulta indiferente imputarlo a la voluntad estatal o a la regional si al final, formalmente, "la ley de aprobación del Parlamento lo transforma en un acto estatal"; en realidad, "la deliberación del consejo regional... aparece como una iniciativa legislativa de carácter reservado que por ser tal, esto es, reservada sólo al órgano regional y no enmendable en sede parlamentaria, no tiene el valor meramente preparatorio de los normales actos de iniciativa, sino valor *abnorme* y directamente constitutivo, junto a la deliberación de las cámaras del Parlamento, de acto-estatuto"; en todo caso, continúa explicando, "cualquiera que sea la construcción jurídica que se quiera acoger acerca de su especial procedimiento de formación, no pueden ser emanados (*non possono essere poste in essere*) por el consejo regional sin la intervención de la autoridad estatal expresada en las formas y con la fuerza propia de la ley del Parlamento" ("Natura giuridica degli ordinamenti regionali", *R.T.D.P.C.*, 1964, pp. 1089-1090, n. 12).

<sup>149</sup> Un elenco de los autores que mantuvieron y mantienen las distintas posturas, en DE SIERVO, Comentario al art. 123, cit., pp. 120 y 121, nn. 2 y 3.

<sup>150</sup> MORTATI, Ob. cit., p. 920. Lo que se ha visto que ha sucedido en la práctica ha hecho cambiar de opinión a alguno de los más significados autores que con anterioridad mantenía con firmeza una de las teorías; es el caso, según DE SIERVO, de SORRENTINO,



Así es, al hacer necesaria la intermediación de la ley estatal tanto la Constitución como la legislación estatal y los reglamentos parlamentarios, se dota de un gran margen de operatividad sobre los Estatutos a los órganos del Estado: según se ha visto, Gobierno y Parlamento influyen a la postre de forma **absolutamente determinante**, tanto desde el punto de vista del procedimiento como del contenido, en el producto final. En el primer caso (procedimiento), como apunta PALADIN, la no aplicación del art. 6 de la Ley 62/53 -que, como se dijo, determina que si el Parlamento encuentra en el Estatuto sometido a su aprobación vicios (tanto de legitimidad como de mérito, dice él) «rechaza su aprobación y lo reenvía a los Consejos regionales»- habiendo tenido lugar, por el contrario, ulteriores deliberaciones y no una "formal y global solicitud de reexamen", basta para poner de manifiesto que el Estatuto no era en ese momento un acto perfecto<sup>151</sup>. Por lo demás, conviene recordar aquí de nuevo lo dicho más arriba, al dar cuenta del procedimiento de aprobación, acerca de la posibilidad del Parlamento de retrasar *sine die* la aprobación de los Estatutos que se le presenten, sin capacidad de reacción de parte de las Regiones ante la Corte constitucional, desde el momento en que no cabe la sustitución por parte de ésta, por muy completa que fuese la Sentencia, de la ley de aprobación parlamentaria<sup>152</sup>.

---

quien en el varias veces citado trabajo "Lo statuto regionale nel sistema delle fonti", G.C., 1971, pp. 433 y ss., era uno de los mejores valedores de la naturaleza regional del Estatuto, opinión que parece haber mutado en su aportación al *Manuale di diritto pubblico*, a cargo de G. Amato y A. Barbera, Bolonia, 1986, 2ª ed., "Le fonti del diritto", pp. 168 y ss., en concreto en p. 184.

<sup>151</sup> PALADIN, Ob. cit., p. 58. Ha de reconocerse que el argumento es *a posteriori* y que su presupuesto -'poco jurídico'-, es dar por sentada la violación de una norma.

<sup>152</sup> A nuestro juicio, sin embargo, parece evidente (y esto no lo hemos visto, salvo inadvertencia, entre los diversos autores aquí citados), por un lado, que una postura parlamentaria de este tipo, arbitraria por carecer de fundamento jurídico real (esto es, sin que tuviera por base un resultado negativo del contraste -no sólo de legitimidad, sino también de mérito- con el criterio de la «armonía» que requiere el art. 123) violaría claramente el espíritu de la Constitución; y, por otro, no es menos cierto que la misma Constitución requiere también la existencia de Regiones en activo, con su correspondiente Estatuto por tanto, para completar el cuadro institucional y funcionar correctamente (y, en este sentido, resulta claro que el funcionamiento del sistema italiano desde 1948 hasta 1971 fue, constitucionalmente hablando, incorrecto o, cuando menos incompleto), es decir, que el Estado debe tener también un interés propio y directo, que se confunde con el interés general, en la aprobación de los Estatutos regionales. En definitiva, lo que quiere ponerse de manifiesto con esta matización es que, cuando de Estatutos regionales se habla, indefectiblemente se adopta el punto de vista del interés (identificado con la autonomía) de la Región y su confrontación,

En cuanto al contenido, los Estatutos, tal y como hoy se presentan, son de facto distintos, en mayor o menor grado, a como los respectivos Consejos regionales los idearon en un primer momento<sup>153</sup>.

En definitiva, ya antes de la elaboración de estos Estatutos, PALAZZOLI apuntaba que la autonomía ordinaria estaba a la entera discreción estatal, que podía incluso suprimirla mediante ley<sup>154</sup>. Y en la actualidad PALADIN llega a afirmar que "... en último extremo, la Constitución ha confiado la autonomía regional estatutaria a la buena voluntad del Parlamento"<sup>155</sup> o, como dice BARTOLE, que todo el proceso que da origen a un Estatuto ordinario "no impide que, finalmente -sobre todo bajo el aspecto formal, pero no exclusivamente desde tal punto de vista- la voluntad parlamentaria se superponga a la regional y el Estado, por así decir, se apropie de las determinaciones del Consejo regional..."<sup>156</sup>.

Los detractores de la intervención estatal en el proceso estatutario como nota esencial del mismo, esgrimen, como es lógico y según antes se ha visto, la dudosa constitucionalidad (MORTATI<sup>157</sup>) del procedimiento seguido en la práctica, su ilegalidad (MARTINES-RUGGERI<sup>158</sup>), y llegan a mantener, incluso, que, como en este proceso la voluntad del

---

como presupuesto, con el Estado, olvidando quizá que también éste está (al menos en teoría debe estar) interesado en su aprobación y en todas sus vicisitudes, porque, en la expresión que más arriba utilizamos, su existencia es un 'imperativo constitucional' y, como tal, también afecta al Estado (de ahí las disposiciones, constitucionales y ordinarias, dirigidas a garantizar la existencia de este tipo de normas: imposibilidad de abrogación sin textos alternativos, etc.: v. DE SIERVO, Comentario al art. 123, cit., p. 157.

<sup>153</sup> Las modificaciones solicitadas a los Consejos regionales en el procedimiento pueden verse de forma resumida en GIZZI, "Questione regionale...", cit., p. 545.

<sup>154</sup> PALAZZOLI, Ob. cit, p. 41; lo que revela, como se apuntaba momentos antes, que la naturaleza regional de los Estatutos quizá pudiera deducirse del conjunto formado por la regulación constitucional, la Ley 63/52 y los reglamentos parlamentarios, pero que, desde luego ello no resulta así de modo indefectible.

<sup>155</sup> PALADIN, Ob. cit., p. 54.

<sup>156</sup> BARTOLE, Ob. cit., p. 557.

<sup>157</sup> MORTATI, Ob. cit., p. 920.

<sup>158</sup> MARTINES-RUGGERI, Ob. cit., p. 129.

Consejo ha sido *condizionata e prevaricata* en varios sentidos y, encima y sobre todo, se trata de una práctica "constitucionalmente incorrecta", este modo de proceder debe entenderse "absolutamente no vinculante"<sup>159</sup>. Dos datos son incuestionables, sin embargo. El primero es que ningún Estatuto ha sido declarado inconstitucional por este motivo. Pero es que, además, no es posible imaginar qué visos de prosperar tendría una impugnación por inconstitucionalidad del proceso de actuación que ha tenido lugar del modo que se ha ido viendo, porque lo cierto es que, aunque quizá de modo forzoso, esa forma de actuación, no siendo, sin duda, la más acorde con el espíritu de las normas (constitucionales en particular), tampoco resulta frontalmente contrario a ellas, y es innecesario recordar aquí, por sabido, que el vicio de inconstitucionalidad no cubre la inoportunidad ni la impericia legislativa por evidente que sea, sino lo que **estrictamente** es contrario al texto constitucional; al respecto no cabe perder de vista que la actuación del órgano representante de la soberanía nacional tiene, más que la de ningún otro, una presunción de conformidad constitucional, sólo destruible por quien, *ex Constitutione*, tiene potestad para ello.

El segundo dato es que no sólo no se ha declarado inconstitucional ningún Estatuto en razón del procedimiento seguido, sino que las reformas de los Estatutos que se vienen produciendo parecen seguir ratificando el proceso en mayor o menor medida<sup>160</sup>, lo que desvirtuaría el argumento de algunos autores sobre que dicha praxis no se encuentra consolidada<sup>161</sup>.

Ello parece confirmar, con cierta capacidad de convicción, que la comprensión clásica del Estatuto como fuente regional en sentido estricto (o, en el extremo opuesto, como fuente estrictamente estatal), no parece adecuarse tan bien a la realidad como la teoría que propugna el carácter de fuente estatal del Estatuto, si bien con la inseparable advertencia de que se trata de una fuente estatal "atípica, fruto de la confluencia, con funciones diferenciadas, de

---

<sup>159</sup> MARTINES, *Il Consiglio...cit.*, loc cit.

<sup>160</sup> Como constata DE SIERVO, en su Comentario al art. 123, cit.

<sup>161</sup> MARTINES-RUGGERI, Ob. cit., p. 128, argumento que resultaba cierto, sin duda, cuando RUGGERI lo esgrimió al principio del proceso, en su obra *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Milán, 1977, p. 129, pero no hoy, por lo que se acaba de decir.

la deliberación regional y de la aprobación parlamentaria", tesis que "puede ser sintéticamente señalada también como **acto normativo complejo**"<sup>162</sup>. En esta teoría, la relación entre el Estatuto deliberado por el Consejo regional y la ley de aprobación estatal, se explica entendiendo ésta como algo que va más allá de la mera verificación: "... lejos de ser un aséptico acto de control (contra lo cual choca la misma naturaleza del acto requerido, además de la naturaleza del órgano parlamentario), representa el **consciente apoyo** del Parlamento a que el texto normativo adoptado por el Consejo regional devenga Estatuto regional..."<sup>163</sup>.

---

<sup>162</sup> DE SIERVO, Voz "Statuti...", cit., p. 1007. Es la conocida tesis que este autor formuló de forma notablemente bien trabada en 1974, en su obra *Gli statuti...*, cit., y que comenzó a adquirir fuerza a partir de entonces, aunque, como él mismo dice, siempre había estado presente, si bien argumentada y desenvuelta en referencia al desarrollo de la fase constituyente (p. 1008). Ejemplo de quienes mantuvieron en su momento esta tesis fueron CERETI, en su *Corso de diritto costituzionale italiano*, Turín, 1958, p. 432, o BARILE - maestro, precisamente, de U. de Siervo- en su *Corso de diritto costituzionale*, Padua, 1962, p. 241. La concepción del Estatuto como acto complejo constituye una innovación respecto de las habituales categorías, pero, según dice DE SIERVO, nada en la Constitución impide que pueda existir un tipo de norma diferente del resto, consistiendo la diferencia en ser producto de dos voluntades distintas (Comentario al art. 123, cit., p. 129). Por otro lado, él mismo aclara que no se trata de una fórmula "plenamente suficiente", y no tiene inconveniente en admitir la categoría de procedimiento legislativo en el que confluyen dos actos normativos distintos, como entiende algún autor (*Ibidem*). Un elenco de quienes, con motivo de las vicisitudes institucionales acaecidas en el proceso de elaboración y aprobación de los Estatutos, experimentaron un giro en las concepciones que mantenían al respecto, puede verse en su Comentario al art. 123, cit., p. 120, n. 2: entre ellos se encuentran ZAGREBELSKY, PALADIN, BARILE, SANDULLI, BARTOLE, D'ATENA o SPAGNA MUSSO. Ello no significa que todos compartan la teoría del acto complejo tal y como la expone DE SIERVO. Así, p. ej., SPAGNA MUSSO afirma de modo explícito que los Estatutos no son encuadrables en la categoría de fuentes atípicas "a menos que se utilice esta expresión de modo genérico para indicar cualquier acto normativo cuyo procedimiento no sea típico, esto es, regular" (*Corso...* cit., p. 120). D'ATENA lo califica de "acto regional no legislativo" (Ob. cit., p. 86). Y BARTOLE no parece darle excesiva importancia a la diferencia entre norma "atípica" o norma "reforzada" para encuadrar el Estatuto (Ob. cit., p. 562).

En otro orden de cosas, esta tesis no supone la traslación a este campo del derecho constitucional/regional de la doctrina administrativista del acto complejo, puesto que, si es cierto que en el proceso de su formación no se da uno de los caracteres esenciales en este tipo de actos -la homogeneidad de intereses entre los órganos que intervienen, que deben personificarse en el acto, como apunta MORTATI, Ob. cit., p. 920- es también cierto que el Estatuto no es un acto ni una disposición administrativa, y que en su elaboración intervienen dos órganos políticos por excelencia -el Consejo regional y el Parlamento nacional- (DE SIERVO, Comentario al art. 123 cit., p. 129, n. 22).

<sup>163</sup> DE SIERVO, Comentario al art. 123, cit., p. 139.



Por lo tanto, la aprobación parlamentaria es, en esta opinión, un trámite esencial y no un simple requisito de integración de la eficacia<sup>164</sup>.

Por otro lado, esta misma teoría del Estatuto como acto complejo parece proporcionar una explicación más verosímil a lo que ha acaecido (y acaece) en la realidad con el último de los trámites del proceso: el que la promulgación de los Estatutos sea realizada por el Jefe del Estado y no por el Presidente de la Junta regional<sup>165</sup>. La promulgación por éste y no por aquél, era concluida por los contrarios a esta teoría<sup>166</sup> mediante interpretación del texto constitucional, cuyo art. 121.4 prevé la promulgación por parte del Presidente de la Junta regional de las leyes y reglamentos parlamentarios regionales. Sin embargo, el citado precepto no especifica la promulgación de los Estatutos<sup>167</sup> y, por lo demás, si no se niega que norma estatutaria y ley estatal que la aprueba forman un único *corpus*, tal y como más arriba se ha concluido, difícilmente podría ser promulgada por una autoridad distinta a la estatal que corresponda, una ley del Parlamento. Más forzadas aún parecen otras teorías, como la que mantiene que el Presidente de la República no promulga el Estatuto, sino sólo su ley de

---

<sup>164</sup> Ahora bien, que la aprobación parlamentaria no sea un simple requisito de integración de la eficacia, sino un trámite esencial, no supone, contra lo que afirman algunos autores, que ello vaya en detrimento de la esencialidad de la deliberación del Estatuto por el Consejo regional, de suerte que ésta adquiera la naturaleza de "propuesta", por la sencilla razón de que ello iría contra el tenor literal del art. 123 (DE SIERVO, Comentario al art. 123, cit., p. 124, n. 8).

<sup>165</sup> Este es otro de los ejemplos en el que la realidad ha refutado lo que tajantemente se afirmaba en un principio por buena parte de la doctrina, según antes se decía: "Después de la aprobación parlamentaria -decía FERRANDO BADIA en *Las autonomías regionales...*, cit.- el Estatuto será promulgado por el Presidente de la Junta regional" (p. 239), pues dicha formalidad "aparece aplicable también al Estatuto... aunque sea mencionada solamente para las leyes y los reglamentos regionales" (p. 242). Llama la atención que, una vez publicados los Estatutos y promulgados, como se ha visto, por el Jefe del Estado, este autor siga afirmando exactamente lo mismo (en su obra posterior *El Estado unitario...*, cit., p. 373).

<sup>166</sup> Por todos, el trabajo monográfico de CARLASSARE, "La promulgazione degli Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria", en MARANINI, G. (a cura di), *La Regione ed il governo locale*, Edizioni di Comunità, Milán, 1965, I, pp. 62 y ss., quien considera la promulgación como nota principal para considerar el estatuto como producto real de la autonomía regional.

<sup>167</sup> Aunque, como antes se dijo, algunos Estatutos sí disponen que sus reformas sean promulgadas por el Presidente regional.

aprobación parlamentaria<sup>168</sup> o, de modo aún más simple, que no necesita promulgación, porque su destino, como sucede con otros actos, es el de "manifestarse a través de la deliberación debidamente proclamada"<sup>169</sup>.

Algún detalle suplementario parece confirmar la coherencia de la tesis del acto complejo. En particular, la mejor explicación que admite el control de constitucionalidad del Estatuto<sup>170</sup> y, sobre todo, la consideración de la propia norma estatutaria como objeto de un proceso: parece claro, de acuerdo con lo razonado al inicio de este subapartado que, si se impugna un Estatuto, lo que se impugna es la norma globalmente considerada (es decir, contenido más ley estatal aprobadora), desde el momento en que es ésta la que "ha dado al

---

<sup>168</sup> Cfr. CUOCOLO, *Diritto...*, cit., p. 98. Quizá pudiera deducirse lo mismo del razonamiento de PIZZORUSSO (que mantiene de la promulgación -al igual que la ley de aprobación- como requisito de eficacia de los Estatutos ordinarios), al afirmar que "la promulgación de las leyes de aprobación hace superflua la promulgación del estatuto o de sus modificaciones por parte del Presidente de la Junta regional..." (*Delle fonti...*, cit., p. 429), de modo que parece dar a entender que ley de aprobación y Estatuto son cosas distintas, y sólo una cuestión práctica hace superflua -pero no imposible, cabe deducir- la promulgación de la norma estatutaria por el Presidente regional. Aunque PALADIN razona del mismo modo (Ob. cit., p. 57) su concepción de la ley de aprobación es netamente distinta a la de PIZZORUSSO, como ha quedado reflejado a lo largo de la exposición que venimos realizando.

<sup>169</sup> D'ATENA (Ob. cit., pp. 86-87), tesis, sin embargo, coherente con su concepción del Estatuto como acto no legislativo pero de estructura normativa.

<sup>170</sup> Como es sabido, el sistema italiano de control constitucional se basa en la vía incidental y no admite la vía directa. La única excepción la constituye el supuesto de las leyes regionales, de las que la *C. cost.* puede conocer mediante recurso previo directo, de acuerdo con el art. 31 de la Ley de 11 de marzo de 1953, núm. 87, de normas integrativas de la Constitución concernientes a la Corte constitucional. Los arts. 32 y 33 de este cuerpo legal, por su parte, permiten a la Región, mediante la vía del recurso directo, impugnar leyes del Estado o de otras Regiones por vulnerar la esfera de competencias propias, y sólo por esta razón, mientras que el Estado puede impugnar las de las Regiones, de acuerdo con los arts. 127 CI, 31 de la Ley 87/1953, antes citada y art. 2 de la Ley constitucional de 9 de febrero de 1948, núm. 1, alegando "cualquier motivo de inconstitucionalidad", como ha dicho la *C. cost.* (S. de 18 de mayo de 1960, núm. 32, Fto 2; *G.C.*, 1960, pp. 537 y ss.). En general, sobre el control de constitucionalidad de los Estatutos *vid.* D'ORAZIO, "Questione sulla sindacabilità giurisdizionale degli statuti regionali", en *D. e s.*, 1973, pp. 590 y ss.

Estatuto la fuerza jurídica que ha originado el conflicto de constitucionalidad" de que se trate<sup>171</sup>. Por otro lado, aparece también como bastante más coherente con el proceso de emanación de estas normas, la imposibilidad de que el Estado pueda ir contra ellas por vicios de incompetencia, cuando de modo necesario ha tenido que intervenir mediante el Gobierno (del modo que se vio *ut supra*), el Parlamento (ley de aprobación) y el Jefe del Estado (acto de promulgación): sencillamente, constituiría una manifestación contraria al principio de respeto a los actos propios<sup>172</sup>. Por supuesto, ello no quiere decir que los Estatutos, una vez perfectos (esto es, aprobados por ley estatal y promulgados), no puedan tener vicios de inconstitucionalidad.

La jurisprudencia constitucional, por su parte, a partir de la importante S. de 30 de enero de 1980, núm. 10, parece incardinar los Estatutos entre las fuentes estatales<sup>173</sup>, desde el momento en que en la misma se argumenta que, en ausencia de una ley-marco que determine los principios fundamentales en una materia (en concreto en el sector del empleo público), estos deben deducirse de la legislación estatal en vigor, y en este sentido

---

<sup>171</sup> DE SIERVO, *Gli statuti...*, cit., p. 351, en contra de la tesis de D'ORAZIO expuesta en el trabajo que se acaba de citar; en ésta y en las siguientes páginas de la monografía de DE SIERVO pueden verse otros problemas sobre el control constitucional del Estatuto. Para SORRENTINO, sin embargo, parecía que los Estatutos podían ser controlados constitucionalmente de cualquier modo que fueran concebidos: "sean los estatutos entendidos como actos con fuerza de ley en el sentido del art. 134 de la Constitución, sean las relativas leyes de aprobación", claro está, con las diferencias procedimentales inherentes. ("Lo statuto...", cit., p. 454).

<sup>172</sup> Como afirma BARTOLE, Voz "Statuti...", cit., p. 553.

<sup>173</sup> 'Parece', porque la *C. cost.* no lo hace de forma explícita, sino "de modo sobreentendido, no expreso y, por tanto, no fácilmente reconocible", en términos de GARDINO CARLI, A., "Gli statuti come «parametro» di costituzionalità delle leggi regionali: gli orientamenti della Corte Costituzionale", en CUOCOLO *e.a.*, *Corte costituzionale e Regioni*, cit. Así lo entiende la comentadora de la Sentencia, A. ANZON ("Incertezze sull'impiego degli statuti ordinari come «norme parametro» in tema de organizzazione burocratica delle Regioni", *G.C.*, Anno XXV, 1980, p. 87). Ejemplo de argumentación contraria a la que se especifica en el texto principal sobre la Sentencia citada, en GIZZI, "Questione...", cit., n. 23. No obstante, para buena parte de los autores tal incardinación es indudable. Pueden verse en este sentido los análisis monográficos de esta Sentencia reseñados en la n. 3 del trabajo que se acaba de citar.

"no puede dejar de tenerse en cuenta aquellas normas-principio... [sobre la materia en cuestión] que se encuentran en los estatutos de las Regiones de derecho común...".

Desde este pronunciamiento, la jurisprudencia de la Corte que afecta a este cuestión parece confirmar tal tendencia<sup>174</sup>.

#### v) Posición en el ordenamiento.

Las discrepancias existentes en la doctrina acerca de lo que se entiende por naturaleza del Estatuto ordinario, se reflejan también en su postura acerca de la posición de esta norma en el ordenamiento. Aun con todo, cabría aseverar que la posición que el Estatuto ordinario ocupa en el sistema de fuentes goza de una aceptación generalizada que podría resumirse en que está en una posición infraordenada respecto a la Constitución y a las leyes constitucionales, equiordenada (y separada horizontalmente) respecto a las estatales y supraordenada respecto a las leyes regionales<sup>175</sup>.

A) Respecto a la relación Estatuto-Constitución, no existen mayores problemas<sup>176</sup>. A lo sumo, se ha discutido si el primero es una norma "«sustitutiva» de la norma constitucional" -en el sentido de que regula cuestiones que ésta hubiera podido regular por

---

<sup>174</sup> "...al menos de modo implícito", dice DE SIERVO, Voz "Statuti...", cit., p. 1008, n. 59, en la que recoge los fallos en que ello tiene lugar. No obstante, MANNINO (Ob. cit., p. 133), pone de relieve cómo, a su juicio, en la S. 290/84, la C. cost. vuelve a pronunciarse sobre este aspecto y "corrige" su postura, puesto que en esta ocasión hace una distinción entre las leyes estatales y los Estatutos al afirmar que los principios fundamentales sobre el empleo público, han de deducirse de "todas las leyes estatales... y además (*nonché*) de los estatutos regionales". El mismo autor subraya la relevancia de este fallo, dado que la C. cost. no ha vuelto después a pronunciarse **explícitamente** sobre la cuestión [en lo que constituye una evidencia de que a la misma le interesa más la resolución de problemas concretos que las cuestiones de orden genérico o de principio (p. 134)].

<sup>175</sup> Así lo expone, p. ej., CALIFANO, Ob. cit., p. 80.

<sup>176</sup> Se sobrentiende excluida la posibilidad, desechada por la jurisprudencia constitucional, de considerar al Estatuto como una norma de valor constitucional, según hemos expuesto antes.



sí misma y no lo ha hecho, pero en todo caso sería sustitutiva "en los límites y en la posición jerárquica por ésta establecidos"<sup>177</sup>-, o más bien tiene un carácter "ejecutivo" de la misma, en concreto de su art. 123<sup>178</sup>. Sí conviene matizar, no obstante, que el Estatuto está sometido a los principios constitucionales, no sólo a los que se proyectan de modo específico sobre materia regional, sino también a los "dictados a otro propósito, pero que dibujan los órdenes fundamentales a los que las regiones no pueden sustraerse"<sup>179</sup>. Si esto es así para el caso de la Constitución, para con las leyes constitucionales resulta similar, pues, desde el momento en que aquéllas tienen rango constitucional, pueden modificar y aun derogar este tipo de Estatutos ordinarios<sup>180</sup>.

B) Más interesante, desde el punto de vista teórico, es la relación Estatuto-ley estatal. Si en el caso anterior es obvio que la relación se entiende jerárquica, en este caso parece clara la tendencia generalizada a considerarla más bien de competencia (SORRENTINO<sup>181</sup>, y muy recientemente ITALIA<sup>182</sup>). Sin distinguir entre materias objeto de regulación por el Estatuto, el autor que se viene tomando aquí como principal referencia (DE SIERVO), coherente con su concepción del Estatuto como acto complejo, entiende que la aprobación

---

<sup>177</sup> ITALIA, V., *Problemi...* cit., p. 9.

<sup>178</sup> BARTHOLINI, *I rapporti fra i supremi organi regionali*, Padua, 1961, p. 75 (cita recogida de V. ITALIA, *Ibidem*).

<sup>179</sup> Es el caso de la responsabilidad política del ejecutivo frente a los Consejos (con independencia de que las regiones lo organicen como quieran), los principios en materia financiera prefijados en el art. 81 CI, etc. (ZAGREBELSKY, Ob. cit., p. 245).

<sup>180</sup> Así lo explicita, dijimos ya, SPAGNA MUSSO, Ob. cit., p. 120.

<sup>181</sup> Contundentemente, SORRENTINO, para quien "puesto que... no es admisible que el Parlamento, fuera de los sectores que expresamente (se) le reserva, dicte normas relativas a la organización regional, el eventual contraste entre los Estatutos y las leyes del Estado no podrá nunca resolverse en clave de abrogación, tratándose de fuentes dotadas de distintas esferas de competencias, sino en clave de validez-invalididad, debiéndose establecer caso por caso, a la luz de los principios constitucionales, cuál de las dos fuentes haya operado en el ámbito de la esfera propia de competencias" ("Lo statuto...", cit., p. 453).

<sup>182</sup> "Tratándose de estatutos -ha dicho hace poco V. ITALIA-, no hay una relación de verticalidad jerárquica, sino un sistema de especialidad «diverso», que se basa sobre leyes de principio, y que consiente al estatuto «moverse» en el ámbito de estos principios con reglas especiales" (*La delegificazione*, Giuffrè, Milano, 1992, p. 6, n. 6).

parlamentaria del mismo comporta una adecuación del ordenamiento estatal a los Estatutos. Ello no evita, claro está, que puedan surgir contradicciones con normas estatales, en cuyo caso la *C. cost.* podrá sentenciar contra la disposición del Estatuto de que se trate, pero, hasta ese momento, éste tiene la fuerza abrogatoria que corresponde a las fuentes primarias estatales respecto a las normas anteriores a su aprobación (y anteriores a su reforma en su caso, debe sobrentenderse)<sup>183</sup>. En el caso de las leyes estatales posteriores a la aprobación del Estatuto (o de su reforma) es evidente que corresponde a la Región velar por su propio interés e impugnar las que considere contrarias al mismo. Como recuerda el mismo autor, el operador jurídico está obligado a aplicar la norma del mismo grado posterior en el tiempo (salvo que, por vía incidental, el operador de que se trate acuda a la *C. cost.* alegando la violación del art. 123)<sup>184</sup>, pero la existencia de una determinada regulación estatutaria implica una presunción de ilegitimidad de las normas estatales que la contradigan, si bien se trata de una presunción *iuris tantum*, que puede ser destruida por la *C. cost.*<sup>185</sup>. Como razona el mismo autor de modo coherente con lo que lleva manteniendo, un correcto comportamiento constitucional en estos casos implicaría que a la reforma de la legislación estatal que afectase a los Estatutos siguiese una solicitud a las Regiones para que éstas los modificasen en aquello en que se vieran afectados. Lo que sucede en la práctica, sin embargo, es que se inaplican las normas estatutarias disconformes con la nueva legislación y los Estatutos permanecen inalterados<sup>186</sup>.

No obstante, una buena parte de la doctrina distingue a estos efectos las materias cuya regulación es reservada por la Constitución al Estatuto, del resto de las materias. Entre ambos

---

<sup>183</sup> Así sucedió de hecho cuando, con motivo de la reforma del Estatuto lombardo, se aplicó el art. 74 del mismo, y no el art. 6 de la Ley 62/53.

<sup>184</sup> DE SIERVO, Comentario al art. 123, cit., pp. 155-157.

<sup>185</sup> DE SIERVO, Voz "Statuti...", cit., p. 1012.

<sup>186</sup> DE SIERVO, Voz cit., n. 83. De hecho, el legislador estatal ha cambiado algunas pautas en materia de legislación sobre empleo público o de entes públicos transferidos a la competencia regional "sin reacciones significativas". Una tesis similar es la que mantiene SPAGNA MUSSO, referida a los principios generales derivados de la legislación estatal (y, con mayor motivo, ha de sobrentenderse para las leyes estatales) (*Corso...*, cit., p. 122).

tipos debe existir, a los efectos de la regulación estatutaria, una separación<sup>187</sup>. De no darse dicha separación (esto es, de ocuparse el Estatuto y la ley estatal simultáneamente de una materia de las establecidas en la Constitución como objeto del primero), se entiende que habrá una supraordenación del Estatuto sobre las leyes estatales, supraordenación cuya naturaleza no se explicita en la gran mayoría de las obras y trabajos aquí citados, pero que parece orientarse de modo mayoritario hacia su carácter competencial<sup>188</sup>, y más minoritariamente hacia su carácter jerárquico<sup>189</sup>; si no fuera así, esto es, de contradecir una ley estatal ordinaria a un Estatuto en una materia de las que se reserva a la Región, se violaría, como antes se ha dicho, el art. 123 CI<sup>190</sup>.

La jurisprudencia constitucional parece confirmar esa separación entre Estatuto y ley estatal, así como la competencia exclusiva de las Regiones para regular su organización interna (p. ej., S. 64/87). Sin embargo, por un "respeto probablemente excesivo", dice

---

<sup>187</sup> De "neta separación" habla PALADIN, Ob. cit., p. 60. De "relación de separación con los otros actos legislativos ordinarios del Estado a causa de su objeto reservado a un procedimiento legislativo", habla SPAGNA MUSSO (*Corso...*, cit., p. 121), quien califica como "de equiordenación y de recíproco límite paritario" la relación que se da entre Estatuto y ley estatal (p. 122).

<sup>188</sup> P. ej., PIZZORUSSO dice que "prevalecen" los Estatutos sobre las normas estatales en las materias del 123, y a la inversa en el resto de los casos, salvo que el conflicto pueda ser resuelto en vía de interpretación (*Lecciones...*, cit., p. 290). CUOCOLO, por su parte, asemejando este supuesto al de la relación Estatuto/leyes regionales (v. *infra*), alude a la reserva para mantener que las leyes estatales no podrán regular las materias del art. 123 de forma diversa a como lo hace el Estatuto (*Diritto...*, cit., p. 99).

<sup>189</sup> Pues el Estatuto debe "ser considerado como fuente normativa de rango subconstitucional, destinada a dar concreta actuación al principio sancionado por el art. 5 CI" (MANNINO, Ob. cit., p. 176). De este modo, partiendo del carácter de ley reforzada del Estatuto, entiende este autor que su inserción en el sistema de fuentes tiene lugar "a través del principio jerárquico que la pone por debajo de la constitución y de las leyes constitucionales, pero, en la esfera de las respectivas competencias, por encima de la ley ordinaria del Estado..." (p. 177).

<sup>190</sup> "...no tendría ningún significado de garantía el recurso al particular procedimiento de formación previsto en el segundo inciso del mismo art. 123..." (SPAGNA MUSSO, *Corso...*, cit., p. 121). En igual sentido, CUOCOLO, *Ibidem*.

MANNINO, de la *C. cost.* hacia la ley estatal, no ha declarado ninguna inconstitucional hasta hace poco, con la S. 407/89<sup>191</sup>.

C) En cuanto a la relación Estatuto-ley regional, en las materias que están reservadas a la Región, el primero está supraordenado respecto a la segunda<sup>192</sup>. Supraordenación que para unos es sin duda jerárquica<sup>193</sup>, dado que los Estatutos desempeñan una "función constitucional" respecto a las leyes regionales<sup>194</sup>; mientras que, para otros, más que un problema de jerarquía es un problema de competencia: "el sistema de relaciones entre estatuto y ley regional como está delineado por el Constituyente de 1948 aparece esencialmente como un sistema de separación de competencias claramente individualizadas para ambos actos (respectivamente por los arts. 123 y 117 CI), de modo que parece sin más ilegítima la invasión por parte de la ley regional de la esfera reservada a la competencia estatutaria. No parece posible superar el obstáculo hablando de una reserva meramente relativa determinada para la materia del art. 123 ..." <sup>195</sup>. En efecto, parece haber bastante acuerdo en que la *C. cost.* concibe el Estatuto como **norma interpuesta** respecto al art. 123 desde su S. núm. 48,

---

<sup>191</sup> MANNINO, Ob. cit., p. 154.

<sup>192</sup> Posiblemente quien primero hiciera esta aseveración fue MIELE, en *La Regione nella Costituzione italiana*, Florencia, 1949, p. 268. Es relativamente habitual que la doctrina emplee el verbo condicionar para explicar esta relación: así, la ley regional está "condicionada" y "limitada" por el Estatuto (ITALIA, *Problemi...*, cit., pp. 10 y 12); el Estatuto "condiciona la validez de las leyes regionales (y de los actos a ella subordinados)" (ZAGREBELSKY, Ob. cit., p. 246), quien añade que tal principio "es del todo pacífico"; o el Estatuto condiciona "la legitimidad de todas las demás normas legislativas de la Región" (PALADIN, Ob. cit., p. 41) quien, además, detalla los planos concretos en los que la legislación regional debe respetar lo que dispongan los Estatutos.

<sup>193</sup> El Estatuto tiene "una relación jerárquicamente supraordenada respecto a las leyes de la propia región a la que pertenece", dice SPAGNA-MUSSO, Ob. cit., p. 120. En el mismo sentido, D'ATENA, Ob. cit., p. 106.

<sup>194</sup> PIZZORUSSO, *Lecciones...*, cit., p. 290.

<sup>195</sup> GIACCARDI, Ob. cit., p. 795. GIZZI lo expresa así: la «materia estatutaria» está sometida a «reserva de estatuto» y queda "por ello sustraída a la común fuente legislativa regional." ("Questione regionale...", cit., pp. 552 y 554). CUOCOLO habla de "reserva de competencia": la ley regional puede incidir en las materias objeto de regulación estatutaria, pero no contradecir al Estatuto: si así fuera, se conculcaría, como sucedía con la ley estatal, el art. 123 CI (*Ibidem*).



de 10 de marzo de 1983<sup>196</sup>, pero ello es interpretado de modo distinto por otros autores<sup>197</sup>.

Esta supraordenación del Estatuto a las leyes regionales, es concebida por unos como absoluta, esto es, en todo su contenido, sea cual sea éste, dado que el sistema italiano "no conoce fuentes normativas cuya fuerza jurídica pueda mutar radicalmente de disposición en disposición según el juicio de los varios operadores políticos o jurídicos", salvo, naturalmente el juicio de la *C. cost.*<sup>198</sup>. Sin embargo, parece mayoritaria la opinión de que esa supraordenación (entendida jerárquica o competencialmente) existe sólo en el ámbito de las materias que la Constitución le reserva de forma expresa, de modo que, fuera de éstas (p. ej., y sobre todo, en el orden de las normas programáticas) "tal eficacia sería discutible"<sup>199</sup> o,

---

<sup>196</sup> Esta sentencia supuso, al menos aparentemente, una alteración radical en la teoría que configuraba el Estatuto como ley regional (MANNINO, Ob. cit., p. 132). Más próximas en el tiempo cita DE SIERVO las Ss. núms. 993, de 27 de octubre de 1988 y 407, de 18 de julio de 1989. Ahora bien, en la S. núm. 567/88, la *C. cost.* se muestra ambigua y permite deducir que la ley regional se encuentra en el mismo nivel que el Estatuto, "estando sometida a iguales límites constitucionales" que los que vinculan a éste, lo que supone por tanto, subordinar la ley regional **directamente** a la Constitución -al menos así lo interpreta MANNINO (Ob. cit., pp. 148 y 151)-, cuando lo correcto es que la ley regional esté, en todo lo que concierna a la organización regional, sometida de modo directo al Estatuto (*Ibidem*, pp. 150 y 152). El mismo autor dice antes, no obstante, que "en realidad la Corte oscila entre una y otra concepción" (p. 138). En esta misma línea, ya anteriormente GIZZI ponía de relieve que hay disposiciones estatutarias que reenvían a la ley regional para la regulación de algunos institutos, "sancionando así, también sobre el plano conceptual, la equiparación entre estatuto y ley regional misma"; tales preceptos no sólo ignoran normas estatutarias, sino que efectúan regulaciones en disconformidad con las mismas, "acabando por devaluar la autoridad de la fuente estatutaria" ("Questione regionale...", cit., p. 555).

<sup>197</sup> P. ej. por PALADIN, quien concluye que, al no ser la reserva estatutaria una reserva absoluta y regular las leyes regionales materias en principio sometidas al Estatuto (de hecho son numerosas las veces que los Estatutos se remiten al legislador regional en las materias que señala el art. 123), habrá numerosas situaciones en las que el mismo constituya "una **fuerza superior en grado** a las comunes leyes regionales", antes que mantener relaciones de "competencia del todo peculiar y separada" (Ob. cit., p. 61). En el mismo sentido, DE SIERVO, Comentario al art. 123, cit., p. 153.

<sup>198</sup> DE SIERVO, Comentario, cit., p. 154.

<sup>199</sup> ZAGREBELSKY, Ob. cit., p. 246.

más radicalmente, carecerían de fuerza<sup>200</sup>. Es importante esta matización, porque el escueto ámbito de las materias reservadas al Estatuto ordinario hace mantener a algún solvente autor una postura que parece contraria a la tenida como mayoritaria: la de que hoy, la existencia de una supraordenación del Estatuto sobre las leyes regionales "ha sido rechazada puesto que se observa que, dado el reducido objeto que constituye la materia estatutaria, tal supraordenación no podría desarrollarse más que en el sector de los órganos regionales, sector sobre el que, por lo demás, los estatutos dicen cosas bastantes genéricas"<sup>201</sup>.

Una cuestión distinta, pero paradigmática por cuanto plantea una triple relación entre Estatutos, leyes estatales (al menos un determinado tipo de ley estatal) y leyes regionales, es la que viene determinada por el art. 117, al establecer que el legislador regional ha de emanar sus normas

«en los límites de los principios fundamentales establecidos por las leyes del Estado»,

leyes designadas comúnmente por la doctrina y la jurisprudencia italianas como *leggi-cornice* o también *leggi-quadro*<sup>202</sup>. Como antes se ha dicho, la S. 10/80 parece incluir el Estatuto entre las leyes estatales, precisamente a los efectos de obligar al legislador regional a tener en cuenta los principios que aquél establezca en materia de empleo público. Si el Estatuto fuere considerado una ley estatal en sentido estricto, los principios generales que contuviera podrían ser alterados por leyes estatales posteriores, y con ellos el propio Estatuto. En cambio, si se mantiene que la norma estatutaria es regional, cabrían tantos principios

---

<sup>200</sup> CUOCOLO, *Ibidem*. El mismo PALADIN, cuando expone los planos en los que el legislador regional está sometido a lo que disponga el Estatuto, prescinde de este tipo de normas (Ob. cit., p. 60).

<sup>201</sup> GIANNINI, Ob. cit., p. 44. Efectivamente, la estadística demuestra que las leyes "orgánicas" (no en el sentido propio que tiene este término en el sistema francés ni en el español, sino en el referido al ámbito de la organización interna) son bastante menos que el resto (leyes medida, de gastos, etc.), como aclara PIZZORUSSO ("Le fonti...", cit., p. 18).

<sup>202</sup> Aunque tales expresiones son traducibles como "leyes-marco", dichas leyes no equivalen a las que en nuestro sistema se denominan así (las del art. 150.1 CE), sino más bien a lo que aquí se denominan leyes básicas o de bases (dentro de algunos preceptos del art. 149.1 CE).

fundamentales sobre una misma materia cuantos Estatutos la regulasen de forma diversa<sup>203</sup>. Ambos inconvenientes teóricos se obvian si se tiene en cuenta que, en el primer caso, el Estatuto es una ley estatal pero atípica, que no puede ser modificada sino por el procedimiento empleado para su aprobación; y, en el segundo, que en materia de principios fundamentales que establezcan los Estatutos ordinarios, estos vinculan al legislador regional, pero sólo en tanto en cuanto no contradigan los establecidos por el legislador estatal. Estas parecen ser las conclusiones deducibles de la jurisprudencia constitucional<sup>204</sup>.

Como se puede colegir de modo fácil de lo hasta aquí visto, resulta, más que arduo, casi imposible, tratar de resumir lo que los Estatutos ordinarios suponen en el sistema italiano, máxime si se pretende verlos desde la perspectiva del nuestro para tratar de cotejarlos con los Estatutos de Autonomía. Existen casi tantas teorías sobre su procedimiento de formación, su contenido, su naturaleza y su posición respecto al resto de las fuentes, como autores hay, y es excepcional que aun cuando se mantengan posturas similares entre sí, no se introduzcan a la vez matizaciones relevantes que hacen necesario especificar que se trata de este o aquel autor. Intentar sintetizar tan vasto panorama impone pronunciarse, tras una mínima profundización en sus argumentos, por alguna de ellas con más intensidad, en detrimento, por tanto (a los solos efectos expositivos) de otras. Aquí se ha demostrado una cierta preferencia por una de ellas (que no coincide con la que, hasta la emanación de este

---

<sup>203</sup> Vid. GIZZI, "Questione regionale...", cit., p. 552, n. 23.

<sup>204</sup> Cfr. D'ATENA, Ob. cit., pp. 93-4, en particular n. 62 y, en fechas más próximas, GARDINO CARLI, Ob. cit. (en particular, pp. 232-3), artículo en el que la autora analiza las sentencias de la *C. cost.* desde este punto de vista. En realidad esta concepción supone otorgar prevalencia a lo establecido (en materia de principios) por el legislador estatal frente a lo establecido por los Estatutos, pero ello no empece para reconocer -como manifiesta DE SIERVO- que, de hecho, el contenido de los Estatutos condiciona al legislador estatal (hasta el punto de dar origen a un problema de constitucionalidad si éste los contradice, según se ha dicho antes). En efecto, parece que en la práctica, a medida que las Regiones vayan legislando sobre una materia, le resultará al legislador estatal más difícil establecer principios fundamentales que contradigan lo ya regulado; ello resulta evidente de modo particular en el caso más relevante: el de la competencia sobre el ámbito administrativo regional (DE SIERVO, *Gli statuti...*, cit., pp. 315 a 317). Modo de razonar, este del condicionamiento, que no supone, sin embargo, invertir la relación entre Estatutos y leyes-marco, como pretendía BARTHOLINI, Ob. cit., p. 66, n. 30, o como parece deducirse de la cita anterior de ZAGREBELSKY al tratar de los límites del contenido estatutario (v. *supra*).

tipo estatutario ordinario, venía siendo abrumadoramente mayoritaria, sin negar el notable grado de coherencia interpretativa que sigue teniendo ésta), en tanto en cuanto parece que permite conjugar de forma más plausible la disciplina normativa (constitucional, estatutaria, legislativa estatal y legislativa regional) con lo acaecido en la práctica.

A modo de compendio podría entonces decirse que el Estatuto ordinario italiano poco tiene que ver con el especial, a pesar del mismo nombre: ni siquiera, *stricto sensu*, su función, toda vez que, aunque la función de una norma de estas características y denominación es la de disciplinar el ordenamiento propio de un ente territorial, aquél, aun siendo "heterónomo", lleva efectivamente a cabo tal función, mientras que éste, siendo (mucho más) "autónomo", ejerce esa función en menor grado.

El Estatuto ordinario es el producto de un **proceso práctico totalmente atípico** respecto de su disciplina jurídica (con incumplimiento de plazos, aplicación de normas abrogadas, inaplicación de normas vigentes a la sazón, y modos de proceder escasamente jurídicos). En todo caso, es una norma producto de la intervención de dos órganos representativos, uno regional y otro estatal, siendo su **naturaleza** para algunos la de norma regional, en la que la intervención estatal sólo es requisito de integración de la eficacia, mientras que para otros (incluida la *C. cost.*, según parece deducirse al menos de algunas de sus Sentencias) es un acto complejo o el resultado de un proceso en el que el producto final, sin detrimento de la importancia de la voluntad regional en él inserta, acaba 'estatalizándose' y formado parte del sistema de fuentes del Estado (del Estado en sentido estricto, no global) en calidad de ley ordinaria. Esta última concepción parece afianzarse con motivo de las reformas estatutarias que vienen teniendo lugar.

Su importancia es más teórico-jurídica que real, según se acaba de decir, pues, por un lado, el texto constitucional lo obliga a estar «en armonía» no sólo con la Constitución (que es evidente), sino, también, con las demás leyes de la República, límite que fue extendido en su momento por la jurisprudencia constitucional, aunque en los últimos tiempos puede interpretarse que tiende a restringirlo a la literalidad de «las leyes de la República» a las que la propia Constitución reserva materias relativas a las Regiones; por otro, a esa importancia menor coadyuva asimismo que el **contenido** mínimo que le reserva la Constitución resulta



notoriamente escaso y de no excesiva trascendencia práctica. En este sentido, si sobre la relatividad de esa reserva respecto de la ley regional parece haber un cierto (aunque no absoluto) acuerdo, existe en cambio discrepancia sobre si la eficacia de la «reserva de Estatuto» se extiende más allá de ese escaso contenido mínimo (p. ej., y en particular, a las discutidas "normas programáticas").

Desde ese punto de vista, en su **relación con el resto de las normas** pueden distinguirse tres planos: respecto a la Constitución y leyes constitucionales, hay acuerdo prácticamente unánime en su subordinación jerárquica; su relación con el resto de las leyes ordinarias del Estado viene fundamentalmente determinada, para la mayoría, por la separación entre las materias que le son propias y el resto, ostentando en el primer caso una posición de supraordenación que, aunque no siempre se explica, para unos se trata de una prevalencia competencial, mientras que para otros se trata de una superioridad de rango; por último, en su relación con las leyes y actos regionales hay también un amplio acuerdo en su supraordenación general (si se exceptúa alguna orientación jurisprudencial aislada relativamente reciente), si bien la doctrina se divide en torno a dos cuestiones: a) acerca de si esa supraordenación es jerárquica o si se trata de una prevalencia competencial en razón de la técnica de la reserva, y b) si esa supraordenación rige para todo el Estatuto, cualesquiera que sean las materias que regule (incluidas, pues, las discutidas normas programáticas) o, por el contrario, sólo para las materias que de forma expresa le reserva el art. 123 CI. En todo caso, tanto su naturaleza como su posición son producto en gran medida de la reserva constitucional, **distinta y directa**, al Estatuto por un lado (de las escuetas materias que especifica el primer inciso del art. 123), y a la ley regional por otro (de las materias, mucho más trascendentes en la práctica, enumeradas en el art. 117), de modo que ésta se ve condicionada sólo por los principios generales que contenga aquél, y ello en tanto en cuanto participa de la cualidad de norma estatal, según puso de relieve la jurisprudencia constitucional (o, mejor dicho, según una interpretación de ésta compartida por buena parte de la doctrina).

## 2. Los estatutos en Portugal.

### a) Tratamiento constitucional de la autonomía regional.

La Constitución de la República Portuguesa (en adelante, por lo general, CRP), de 2 de abril de 1976 (con las modificaciones a las que luego se aludirá), establece una organización territorial de lo más variado, fruto de su pasado como metrópoli colonial: desde territorios en curso de independencia, como es el caso de Timor Oriental<sup>205</sup>, pasando por colonias que aún permanecen en su estatus de tal, como es el supuesto de Macao<sup>206</sup>, incluyendo también regiones autónomas (los archipiélagos de las Azores y Madera), hasta llegar a los entes locales (regiones administrativas, parroquias o barrios *-freguesias-* y municipios) que es como prevé se divida el territorio continental del Estado.

La versión inicial de la CRP de 1976 ha sufrido posteriormente dos modificaciones: una profunda en septiembre de 1982 y otra, importante pero no tan radical, en julio de 1989<sup>207</sup>. Sin embargo, en lo que a nuestro tema atañe, las mismas no han repercutido de modo trascendental. A lo sumo, esta última de 1989 parece haber "consagrado una solución que rompe con la interpretación restrictiva de los poderes legislativos de las regiones"<sup>208</sup>.

---

<sup>205</sup> Esta colonia fue anexionada por Tailandia en 1975, pero dicha anexión contó con una fuerte oposición de la población autóctona, que reclama la independencia, y no fue reconocida por la ONU. El actual art. 293.1 de la CRP, dentro de las Disposiciones Finales y Transitorias, compromete al país a

«promover y garantizar la autodeterminación y la independencia de Timor Oriental».

<sup>206</sup> Territorio que pasará a la República Popular China en 1999.

<sup>207</sup> La referencia a los preceptos constitucionales que aquí se haga, lo será siempre a la versión última, resultante de las dos reformas.

<sup>208</sup> PEREIRA DA SILVA, V., "Régions Autonomes", en P. Bon (coord.), *Etudes de droit constitutionnel franco-portugais*, Economica, París, 1992, p. 197.

En sus «Principios fundamentales», después de afirmar que la soberanía es «una e indivisible» (art. 3.1), la CRP dedica a la descripción del Estado desde el punto de vista territorial el art. 6º, subdividido en dos: el 6.1 comienza explicitando que «El Estado es unitario...»; pero el 6.2 determina a continuación que

«Los archipiélagos de las Azores y de Madera constituyen regiones **autónomas** dotadas de **estatutos político-administrativos** y de **órganos de gobierno propio**» (inciso, este último de los órganos, incluido por la reforma constitucional de 1982).

No se hace referencia en estos «Principios fundamentales» que abren la Constitución a otro tipo de regiones (aunque, como luego se verá, sí se regulan muy avanzado el texto constitucional), de donde se induce con claridad que las únicas regiones autónomas que existen son los dos archipiélagos mencionados.

Por lo tanto, la autonomía regional es un rasgo del actual sistema portugués, independientemente de que, a la hora de caracterizar éste, se haga mayor o menor hincapié en la misma<sup>209</sup>.

La razón de la concesión de dicha autonomía aparece recogida constitucionalmente en los términos del art. 227.1 CRP:

«El régimen político-administrativo de los archipiélagos de las Azores y las Madera se basará en los condicionamientos geográficos, económicos y sociales y en las históricas aspiraciones a la autonomía de las poblaciones insulares...».

Prescindiendo de que en su momento (a finales de la dictadura) existieran movimientos

---

<sup>209</sup> Así, p. ej., J. MIRANDA, califica al Estado portugués de "Estado unitario-regional (a pesar de no estar esta designación expresamente consagrada en el texto constitucional)" - *Manual de Direito Constitucional*, Tomo III, Coimbra Editora, 2ª ed., 1988, p. 244-, mientras que, de modo más matizado, F. MODERNE entiende que "Portugal es un Estado regional, pero sólo parcialmente" - *Etudes de droit constitutionnel...*, cit., p. 235-.

independentistas<sup>210</sup> que, sin la fuerza de los movimientos nacionalistas españoles, p. ej., llegan a influir en la consideración constitucional de la autonomía de las islas, más bien el motivo de la autonomía otorgada a estos dos conjuntos de islas, como pone de manifiesto MIRANDA, se debe a razones geográficas -tenidas en cuenta desde finales del siglo pasado<sup>211</sup>, en el que ya disponían estos archipiélagos de un régimen especial-, puesto que no existe ningún otro factor relevante (étnico, religioso, ideológico, etc.) que intervenga en la misma<sup>212</sup>.

Como es posible intuir *prima facie*, la autonomía que la Constitución confiere no equipara a las regiones que la disfrutaban a los Estados miembros de un Estado federal. Lo señaló muy pronto la Comisión constitucional: "en ningún caso las regiones pueden verse atribuidas de los poderes clásicos que caracterizan los Estados miembros de un Estado federal. Sólo estos últimos -y no las regiones- disponen del poder constituyente que les permite elaborar su propia constitución y participar, a través de sus representantes, en la elaboración y revisión de la Constitución federal"<sup>213</sup>. Y tampoco son un supuesto igual al

---

<sup>210</sup> El F.L.A.: *Frente de Libertação dos Açores*, y el F.L.A.M.A.: *Frente de Libertação da Madeira*.

<sup>211</sup> Los precedentes del proceso de regionalización pueden consultarse en SANTOS, J.A., *Regionalização: processo histórico*, Lisboa, Horizonte, 1985. Su tratamiento histórico-constitucional, puede seguirse, p. ej., en la colección de MIRANDA, J., *As Constituições Portuguesas*, Lisboa, Petrony, 1984, 2ª ed.

<sup>212</sup> MIRANDA, J., "Le Regioni autonome portoghesi", *Le Regioni*, 5/1986, p. 1045. El Tribunal Constitucional portugués, por su parte, en su *Acórdão* 42/85, de 12 de marzo, ha puesto de relieve que la causa del tratamiento constitucional otorgado a los archipiélagos, son sus condiciones geoeconómicas y sociales (no, por lo tanto, de otro tipo).

<sup>213</sup> Dictamen 33/77, de 20 de diciembre, punto 7 (*Pareceres da Comissão Constitucional*, 4º vol., p. 48). Como de sobra es conocido, la CRP, en su texto primigenio, no preveía un Tribunal Constitucional, sino una «Comisión constitucional» y un «Consejo de la Revolución», que serían los encargados del control constitucional de las normas. Estos dos órganos fueron suprimidos por la importante reforma de 1982, y en su lugar se introdujo el Tribunal Constitucional. Pero los primeros pronunciamientos constitucionales, en forma de "dictámenes" (*pareceres*) de la Comisión Constitucional, tuvieron una importancia muy notable en general y también en lo que a las Regiones Autónomas respecta: MIRANDA, en el trabajo citado "Le Regioni...", constata "el importantísimo papel pretorial ejercido por la Comisión constitucional (de 1976 a 1982)..." (p. 1061). Dichos dictámenes se encuentran recogidos en la colección citada *Pareceres da Comissão constitucional*, Lisboa, Imprensa



de las regiones y nacionalidades españolas, puesto que la autonomía portuguesa es "una autonomía otorgada por el Estado, que define su contenido y límites, y no... una autonomía que comporte los poderes de auto-constitución y de auto-organización"<sup>214</sup>.

Por lo demás, la de estas regiones es una autonomía en la que alternan notas no muy acordes con tal calidad, como la notoria preponderancia en su sistema del «Ministro de la República»<sup>215</sup>, que tiene facultades tales como la de vetar las leyes de las asambleas regionales o la de disolver los órganos de gobierno si considera que han realizado algún acto inconstitucional, etc., con otras que la exceden, hasta el punto de contener algunos aspectos que van más allá de lo que en derecho comparado es común en sistemas descentralizados<sup>216</sup>.

Nacional-Casa da Moeda. Por su parte, el Tribunal Constitucional portugués dicta *Acórdãos*, que traduciremos aquí por Sentencias (distinto del *Acordo*: "acuerdo"), y que se encuentran recogidos en la colección del mismo nombre, *Acórdãos del Tribunal Constitucional*, a cuyos volúmenes haremos referencia a partir de este momento al citar las resoluciones del Tribunal Constitucional, salvo que no estén aún publicados en la colección, en cuyo caso se citará por el *Diário da República* correspondiente.

<sup>214</sup> MODERNE, F., "Les regions autonomes dans la jurisprudence constitutionnelle du Portugal", *La justice constitutionnelle du Portugal*, Economica, París, 1989, p. 346.

<sup>215</sup> Tal órgano constitucional unipersonal es el representante de la soberanía de la República -es decir, no del Gobierno- en los archipiélagos, según dispone el art. 232, cuya razón de ser estriba sencillamente, como pone de manifiesto MIRANDA, en la lejanía de los archipiélagos respecto del territorio continental ("Os Ministros da República para as Regiões Autónomas", *Revista de Direito e Justiça*, I, 1980, p. 122).

<sup>216</sup> Podrían ser signo de ello, v. gr.,

«su participación en la definición y ejecución de las políticas fiscal, monetaria, financiera y cambiaria...» (art. 229.q);

su

«participación en las negociaciones de tratados y acuerdos internacionales que tengan relación directamente con ellas, así como en los beneficios derivados de aquellos» (art. 229.s);

o el poder

«establecer cooperación con otras entidades regionales extranjeras», si bien «de acuerdo con las orientaciones definidas por los órganos de soberanía con competencia en materia de política exterior» (art. 229.t).

Pero, en todo caso, la autonomía regional portuguesa se adorna con la característica más significativa de la autonomía política: la de que entre los órganos de gobierno propios a los que se refiere el art. 6.2, se encuentra una asamblea **legislativa**<sup>217</sup> regional, que, en consecuencia, puede emanar, y emana, normas con fuerza de ley, denominadas, de acuerdo con el art. 115.1 y 3, «decretos legislativos regionales».

Por último, no puede dejar de señalarse que el constituyente otorgó una importancia nada desdeñable a la nueva situación de los archipiélagos, según demuestran dos extremos: por un lado, estableció su autonomía como límite a las leyes de reforma constitucional (art. 288.o) -aunque después las regiones autónomas no intervengan en modo alguno, en tal calidad, en el procedimiento de reforma constitucional- de modo que, una vez reconocida por el Estado, se convierte en "un derecho irreversible que se traduce en la imposibilidad de su eliminación"<sup>218</sup>. Por otro, el mismo constituyente previó la existencia de estatutos provisionales (*vid. infra*), aprobados mediante decreto, que estarían en vigor hasta la existencia de los definitivos, lo que, como ha sido puesto de relieve, parecía implicar, sin mucho margen de duda, que el sistema estatutario había de comenzar a funcionar inmediatamente y que no cabría excusa a la ausencia total o parcial de regulación estatutaria<sup>219</sup>.

---

Al respecto dicen GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA: "La autonomía regional constitucionalmente establecida es bastante extensa (en términos de derecho comparado) incluyendo poderes legislativos y poderes tributarios...". "Este esquema no está exento de riesgos de desequilibrio (y de la tendencia a considerar el Gobierno de la República sólo como gobierno para el continente) sobre todo cuando a falta de institución de las regiones administrativas en el continente, permanece concentrada en el Gobierno de la República una enorme extensión de competencias de ámbito regional" (*Fundamentos da Constituição*, Coimbra Editora, 1991, p. 227).

<sup>217</sup> Aunque desde el principio se desprendiera del texto constitucional de forma evidente, la especificación del carácter legislativo de estas Asambleas fue introducida por la reforma constitucional de 1989.

<sup>218</sup> SALEMA, M., "La división de competencias y la resolución de conflictos entre el poder judicial y las Regiones Autónomas", *R.E.P.*, núm. 60-61, 1988, p. 897.

<sup>219</sup> BLANCO DE MORAIS, C., *A autonomia legislativa regional*, Faculdade de Direito, Lisboa, 1993, p. 205. Sin duda se trata de la monografía más completa y reciente sobre la potestad legislativa regional en el país vecino, cuya parte central analiza con profusión los estatutos regionales, y a ella aludiremos con cierta frecuencia a partir de este momento.

Ello no obsta, sin embargo, para que, por un lado, el propio texto constitucional especifique que la autonomía de esas mismas regiones se encuentra materialmente limitada (art. 230<sup>220</sup>). Y a ello cabría añadir, como hace el Tribunal Constitucional Portugués (en adelante, TCP) en su Sentencia 42/1985, el límite implícito del "interés nacional", pues, aunque la doctrina que se ha ocupado en alguna medida de este límite se muestra dividida entre quienes desde muy temprano se mostraron de acuerdo con su existencia<sup>221</sup> y quienes se muestran en desacuerdo<sup>222</sup>, el Tribunal se ha ratificado en un nuevo pronunciamiento, la Sentencia 246/90<sup>223</sup>, en el que detalla lo que implica dicho interés:

"la existencia de una política general del Estado que realice los intereses fundamentales y esenciales del todo nacional superando cualquier disgregación posible de intereses particularizadores" (f. 7.1).

Por su parte, la Comisión constitucional dejó claro muy pronto la relación entre los preceptos a los que se ha hecho referencia, contenidos en los números 1 y 2 del art. 6º, es decir, entre la consideración del Estado como unitario y los dos territorios insulares considerados como regiones autónomas, en el sentido de que, siendo el Estado portugués un Estado unitario, la autonomía político-administrativa de las regiones mencionadas **"no afecta a la integridad de la soberanía"** de éste y ha de ejercerse en el marco de la Constitución, según especifica el art. 227.3 de la misma<sup>224</sup>. La Comisión acuñó incluso la noción de

---

<sup>220</sup> El art. 230 prohíbe de modo específico a las regiones autónomas las restricciones de los derechos de los trabajadores y de la libre circulación de personas y bienes así como la reserva de profesión o acceso a cargos públicos a los oriundos o residentes en las islas.

<sup>221</sup> AMANCIO FERREIRA, F., considera a éste, junto con la soberanía y unidad política del Estado, los límites que tiene la autonomía regional (*As regiões autónomas na constituição portuguesa*, Coimbra, 1980, p. 61 y, sobre todo, pp. 64 a 68).

<sup>222</sup> SALEMA, M., *Ibidem*, quien critica abiertamente esta decisión del Tribunal, pues -argumenta la autora- siendo el interés nacional un "interés personalizado por los órganos centrales del poder político, el contenido de la autonomía fluctuaría, de acuerdo con los criterios de oportunidad definidos en cada momento por tales órganos".

<sup>223</sup> *Diário da República* nº 178, 3-8-1990.

<sup>224</sup> Dictamen 33/1980, de 20 de noviembre, punto 6 (*Pareceres...*, vol. 14, p. 95) y, en el mismo sentido, 11/1982, de 31 de marzo, punto 5 (*Pareceres...*, 19 vol, p. 62). Ya constituido el Tribunal Constitucional, sigue la misma línea de "jurisprudencia unitarista"

**reserva de soberanía** como criterio absoluto para entender que una determinada competencia corresponde al Estado, sin necesidad de preguntarse por el "interés específico regional"<sup>225</sup>.

Hasta el momento se han visto las características generales de la autonomía regional portuguesa. El régimen jurídico-constitucional concreto viene regulado en el Título VII (arts. 227 a 236) CRP, dedicado de forma específica a las regiones autónomas, Título distinto, por cierto, al que regula las regiones administrativas junto con el resto de las entidades locales autónomas, que es el Título siguiente. La distinción entre uno y otro tipo de regiones se deduce de modo palmario de diversos aspectos de la regulación constitucional, y así se ha hecho notar por pronunciamientos constitucionales tempranos<sup>226</sup> y por la doctrina<sup>227</sup>. En suma, las notas principales de esa diferencia es que la creación de las regiones administrativas deberá ser realizada<sup>228</sup> **por ley**, esto es, no están previstas *ex Constitutione* como las autónomas, y el que, aunque unas como otras disponen de asamblea representativa, sólo la de las regiones autónomas tiene carácter legislativo. Por el objeto de este trabajo es evidente que aquí sólo interesa el régimen de las regiones autónomas, y a su análisis vamos a dedicar las siguientes líneas.

---

(BLANCO DE MORAIS, Ob. cit., p. 250).

<sup>225</sup> Dictamen 33/1980, de 20 de noviembre, punto 6 (*Pareceres...*, cit., p. 96). Sobre el fundamental concepto de interés específico en el sistema regional portugués (constitucionalizado en varios preceptos: art. 229.1 a, b, y c y art. 115.3), puede verse MIRANDA, J., "Interesse específico das Regiões Autónomas", en *Autonomía como fenómeno cultural e político*, Agra do Heroísmo, IAC, 1987, pp. 105 a 108 y también BLANCO DE MORAIS, Ob. cit., pp. 417-419 y 452 y ss. Su tratamiento por parte del TCP, en MODERNE, "Les regions autonomes...", cit., pp. 357 a 362.

<sup>226</sup> P. ej., el citado dictamen de la Comisión constitucional 33/77, de 20 de diciembre, que hace residir el principal carácter de la región autónoma en la potestad legislativa, frente a las entidades "autárquicas", que sólo tienen autonomía reglamentaria y administrativa (*Ibidem*).

<sup>227</sup> Cfr. FREITAS DO AMARAL, D., que, en *Regionalização, a resoluo*, Lisboa, 1983, pp 537 y ss., concreta las diferencias entre uno y otro tipo de regiones.

<sup>228</sup> "Deberá" porque su creación aún no ha tenido lugar, de modo que siguen vigentes los 18 Distritos continentales, de acuerdo con lo que dispone el actual art. 291.1 CRP.



## b) El estatuto regional en el ordenamiento portugués.

Ya dentro del régimen concreto que la Constitución portuguesa establece para los dos archipiélagos autónomos, es el art. 228 el que regula el procedimiento estatutario, tanto su elaboración y aprobación como su reforma, ésta última introducida por la modificación constitucional de 1989. La regulación es simple y, como se hará de aquí en adelante, cabe sistematizarla a los efectos de este estudio en tres fases: a) la de iniciativa, b) la de tramitación y c) la de aprobación. Inmediatamente a continuación se aludirá a la reforma.

### *i) Procedimiento:*

#### *a') Iniciativa.*

En este concreto supuesto de derecho comparado merece una explicación particular la iniciativa: según dispone el texto constitucional actual en el art. 228.1 *in principii*,

«Los proyectos de estatuto político-administrativo de las regiones autónomas, serán elaborados por las asambleas legislativas regionales...»,

sin que especifique, ni este ni otro precepto, ningún matiz más a esta fase primera (p. ej., plazo de ejercicio de dicha iniciativa, etc.). Esta regulación supone que la asamblea legislativa regional debe existir *ex ante*, al igual que sucede en el caso italiano. En realidad, sin embargo, esto no fue así, porque, según antes se adelantó, el constituyente de 1976 reguló específicamente el supuesto en un precepto, el art. 302 -dentro de las disposiciones transitorias y finales-, que fue reformado en 1982 y del que hoy, tras la reforma de 1989<sup>229</sup>, no queda rastro. El n° 2 del citado artículo disponía que

«Antes del 30 de Abril de 1976, el Gobierno, mediante propuestas de las juntas regionales, elaborará por decreto-ley, sancionado por el Consejo de la

---

<sup>229</sup> En la que se convirtió en el art. 294.

**Revolución, estatutos provisionales** para las regiones autónomas, así como una ley electoral para las primeras asambleas legislativas regionales».

De modo que los estatutos provisionales, fueron producto de las Juntas regionales - órganos colegiados, cuyos miembros fueron elegidos por el Gobierno entre personalidades representativas de los archipiélagos- y el Gobierno, y adoptaron la forma de Decreto-ley<sup>230</sup>, mientras que las asambleas serían elegidas después de elaborados aquellos y de acuerdo con las respectivas Leyes Electorales para las Asambleas Regionales de las Azores y de Madera<sup>231</sup>, leyes que no formaban parte de los estatutos, sino que presuponían "regímenes diferentes y eventuales destinos también diversos", como dice MIRANDA<sup>232</sup>.

Lo que se acaba de decir, permite explicar también la incoherencia que para el no familiarizado con el proceso del sistema portugués existe entre los arts. 228 y el 229.1.e) CRP, al disponer éste que en los Estatutos se definirá, entre otros, el poder de la región autónoma de «Ejercer la iniciativa estatutaria, en los términos del art. 228», cuando ese poder, en buena lógica, hubiera debido ser ya ejercido antes de la existencia del Estatuto: precisamente para proceder a su misma elaboración. Sin embargo, y como se acaba de ver, tal atribución no era necesaria para los estatutos provisionales, puesto que el propio constituyente se ocupó de quién debía proponerlos y, además, de cómo deberían ser elegidas las asambleas regionales. En realidad, pues, mediante la reforma del texto constitucional de 1989, que fue la que introdujo la letra e) del art. 229.1, se dio carta de naturaleza a algo que ya había tenido lugar con anterioridad. Como se verá más adelante, este precepto encuentra ahora su sentido sobre todo en la reforma de los Estatutos.

---

<sup>230</sup> En concreto fueron los Decretos-leyes 318-B/76 para Azores y 318-D/76, para Madera, ambos de 30 de abril, modificados, respectivamente, por los Decretos-leyes 427-D/76 y 427-F/76, de 1 de junio.

<sup>231</sup> Respectivamente, Decreto-ley nº 318-C/76, de 30 de abril, modificado por Decreto-ley nº 427-E/76, de 1 de junio, y Decreto-Ley nº 427-G/76, de 1 de junio, modificado por Decreto-ley 427-G/76, de 1 de junio y por la Ley nº 40/80, de 1 de agosto.

<sup>232</sup> MIRANDA, J., "Estatuto da Região Autónoma de Madeira e eleição da Assembleia Regional. (Anotação al Acórdão nº 138/1988 del Tribunal Constitucional)", *O Direito*, año 121, 1989, II, p. 366.

Pero, en todo caso, y dentro de la regulación actual, lo que importa reseñar, es que, de acuerdo con lo visto, es a las regiones a las que corresponde la iniciativa del proceso estatutario, sin que el texto constitucional distinga ninguna excepción, de modo que ningún órgano estatal (tampoco la Asamblea de la República) puede sustituir o complementar dicha iniciativa. El Reglamento de la Asamblea de la República así lo confirma cuando enuncia que esta iniciativa «compete exclusivamente a las respectivas asambleas regionales» (art. 169.1)<sup>233</sup>. Es lo que algunos autores han denominado "**reserva de iniciativa legislativa**"<sup>234</sup>. Ni siquiera dispone un plazo para ejercer la misma, lo que ha tenido sus efectos prácticos en el caso de la región de Madera, que tras dos intentos infructuosos de que se aprobasen sendos proyectos elaborados por su asamblea regional, tardó deliberadamente en presentar el último y definitivo, lo que llevó a algún diputado a amenazar con interponer un recurso de inconstitucionalidad por omisión<sup>235</sup>.

#### b') Tramitación.

El mismo art. 228.1, hasta ahora analizado en su inicio, termina disponiendo que los proyectos estatutarios elaborados por las asambleas regionales habrán de ser «...enviados para su discusión y aprobación a la Asamblea de la República», de donde indefectiblemente se deduciría, aunque nada se añadiese, que la Asamblea nacional puede introducir enmiendas, e incluso rechazar el proyecto estatutario presentado por las asambleas regionales. Así lo aclara, por si hubiera alguna duda, el n° 2 de dicho artículo, que comienza previendo ambos supuestos, es decir, rechazo del proyecto por parte de la Asamblea de la República o alteración. Es aquí donde surgen las cuestiones propias de una regulación insuficiente, no sólo constitucional, sino general (Reglamento de la Asamblea de la República u otro tipo de

---

<sup>233</sup> Usamos la revisión actualizada de este Reglamento, producto de la segunda revisión, aprobada por Resolución n° 13-A, de 28 de junio de 1988.

<sup>234</sup> GOMES CANOTILHO, *Direito constitucional*, Almedina, Coimbra, 1992, 5ª ed., 2ª reimp., p. 869; BLANCO DE MORAIS, Ob. cit., p. 209, subrayado de ambos autores.

<sup>235</sup> Cfr. BLANCO DE MORAIS, Ob. cit., pp. 245 y ss.

normas), a saber: si, habida cuenta de que la iniciativa pertenece en exclusiva a las asambleas regionales, el parlamento nacional puede introducir enmiendas, no 'simples', sino verdaderamente sustanciales sobre el proyecto presentado; e, incluso, si puede innovar o, por el contrario, está limitado por el texto que le ha sido presentado. Adviértase que, prescindiendo de los contactos informales que puedan existir<sup>236</sup>, y salvo la hipótesis que de inmediato se enuncia, durante el proceso las regiones no tienen posibilidad de intervenir de forma directa (al menos en cuanto tales entes territoriales) en el debate sobre la que será su norma principal.

Para el supuesto de que la Asamblea de la República introduzca alteraciones o, en su caso, rechace el proyecto, el citado precepto termina disponiendo que la misma «... lo remitirá a la respectiva asamblea legislativa regional para examen y emisión de dictamen» (única posibilidad, según lo dicho antes, de intervención de la región una vez iniciado por ella el proceso estatutario) y se completa con el n° 3, siempre del art. 228, que dispone que «Elaborado el dictamen, la Asamblea de la República procederá a la discusión y votación final». Por su parte, el Reglamento de la Asamblea de la República únicamente dispone a estos efectos que las indicaciones de modificación que pudiera contener el dictamen de la asamblea regional pueden, o bien ser incluidas en el texto de sustitución, o ser objeto de propuestas de modificación a presentar en el Pleno (art. 172.3), de donde se colige con meridiana claridad, que el dictamen de la asamblea regional no es vinculante para la Asamblea de la República.

En este segundo trámite, subsisten las mismas cuestiones que antes se vieron, agravadas por la posibilidad de que esas modificaciones esenciales a las que antes aludíamos o, en su caso, las innovaciones, en esta segunda ocasión quedarían sustraídas al examen y correspondiente emisión del órgano que posee la iniciativa. Todas las cuestiones giran, como bien se puede observar, en torno a lo que se entienda por iniciativa -estrictamente reservada al órgano regional representativo-, puesto que una respuesta afirmativa a las cuestiones planteadas afecta a la misma en el grado que se ejerza la innovación o la modificación.

---

<sup>236</sup> Y que de hecho existieron con motivo de la reforma del estatuto de las Azores, según informa BLANCO DE MORAIS, Ob. cit., p. 213.



Pero, prescindiendo de todas estas hipótesis<sup>237</sup>, de lo que no cabe ninguna duda es de que la Asamblea de la República tiene absoluta supremacía en lo que al proceso estatutario se refiere, puesto que una "reserva de iniciativa" de un procedimiento (en este y en cualquier otro supuesto), podrá considerarse que condiciona en mayor o menor medida el resto del proceso -según interpretaciones- pero, por sí sola, en ningún caso puede condicionarlo de modo absoluto, y sólo si se comparten interpretaciones maximalistas podría entenderse que lo condicionará de modo trascendental: la regla genérica más correcta para cumplir con el mandato constitucional de la iniciativa y no vaciar de sentido la facultad que constitucionalmente se atribuye a la asamblea regional, parecería ser, a pesar de su indeterminación, la de la no desfiguración sustancial del proyecto presentado por la asamblea regional, y aun ello siempre que no se den casos extremos, como que la Asamblea de la República entendiera que no fuese inconstitucional el proyecto, o manifiestamente lesivo para los intereses comunes, o que se excediese en su ámbito competencial, etc. etc. En realidad, como bien especifica BLANCO DE MORAIS y resulta implícito en el resto de la doctrina, el trámite de la aprobación de la Asamblea de la República "contiene un verdadero juicio de mérito"<sup>238</sup> sobre el proyecto de estatuto regional presentado.

En todo caso, por lo tanto, lo que resulta indudable es que, como dicen GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, cabe modificar el proyecto "incluso contra la voluntad de la asamblea regional. Es por tanto la Asamblea de la República la que define el estatuto regional"<sup>239</sup>. BLANCO DE MORAIS llega a admitir que, *in extremis*, cabe "teóricamente volverlo irreconocible frente al proyecto inicial, haciendo secundario o ignorando en la deliberación final, el parecer regional emitido a propósito de las modificaciones"<sup>240</sup>. Y es que "Las regiones autónomas no gozan de un poder de autoconstitución o de auto-

---

<sup>237</sup> BLANCO DE MORAIS las analiza en su monografía, pp. 214 a 218.

<sup>238</sup> BLANCO DE MORAIS, Ob. cit., p. 219.

<sup>239</sup> GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa. Anotada*, Coimbra Editora, 1993, 3ª ed., comentario al art. 228, en concreto p. 846.

<sup>240</sup> BLANCO DE MORAIS, Ob. cit., p. 219.

organización, esto es, *no poseen autonomía estatutaria*"<sup>241</sup>. Lo que tienen las regiones es un poder de iniciativa y un poder de consulta, "pero no un poder de decisión"<sup>242</sup>.

### c') Aprobación.

La fase anterior llega hasta la votación final. Resta, pues, la aprobación. El resultado formal del procedimiento visto no se especifica en el artículo regulador de la elaboración estatutaria, sino en el art 169.3 en relación con el 164.b), que dispone que el acto de aprobación del estatuto revestirá la forma de **ley ordinaria**. Como dice MIRANDA, "En lo demás [se refiere a lo que no es la propuesta de estatuto] el proceso es idéntico al de las restantes leyes, estando incluso sujetas al veto político por el Presidente de la República (art. 139) y a la apreciación preventiva de constitucionalidad por el Tribunal Constitucional, si el Presidente lo solicitare (arts. 278 y 279)"<sup>243</sup>.

Así es, los estatutos regionales, al igual que el resto de las leyes, deben ser promulgadas por el Presidente de la República, trámite este que en el sistema luso no resulta un mero requisito de integración de la eficacia de la norma, sino que es constitutivo, pues, de acuerdo con lo que estipula el art. 140 CRP, la inobservancia del mismo «implica su inexistencia jurídica». La negación a la promulgación parte del Presidente de la República se constituye en veto, facultad que le reconoce expresamente la Constitución (art. 139). El veto presidencial no es en realidad sino un nuevo juicio de mérito, pues su ejercicio debe acompañarse de la solicitud de una nueva deliberación sobre el texto con el correspondiente mensaje motivado. No obstante, la Asamblea de la República puede superarlo, cuando se trate

---

<sup>241</sup> GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, *Ibidem*, subrayado de los propios autores.

<sup>242</sup> MODERNE, F., "Les regions autonomes...", cit., *loc. cit.*

<sup>243</sup> J. MIRANDA, *Manual...*, cit., p. 248.

de determinadas normas -entre las que se encuentran los estatutos- con la confirmación del voto por mayoría absoluta de sus componentes<sup>244</sup>.

En cuanto al otro aspecto, el de su carácter de norma objeto de juicio, en su caso, por el TCP, éste ha declarado varios preceptos estatutarios, tanto provisionales como definitivos, inconstitucionales. Así, su resolución nº 206/87, de 17 de junio, declaró parcialmente inconstitucional el art. 22.f) del Estatuto provisional de Madera, en la redacción del art. 1 del D-ley 318-D/76, de 30 de Abril, y del 26.1.g) del estatuto de Azores (Ley 39/80, modificada por la 9/87), por violación del principio de especificación (en materia tributaria), recogido en los arts. 108 y 234 CRP<sup>245</sup>. La Sentencia 138/89<sup>246</sup>, declara inconstitucionales los números 4º y 5º del art. 34 del estatuto de Azores, en lo que obligaban al Ministro de la República a la firma de los decretos de la asamblea regional que, a pesar de haber sido recurridos preventivamente ante el TCP, fuesen confirmados por mayoría de dos tercios de parlamentarios regionales, y en lo que le atribuía al Presidente de la asamblea regional el poder de ordenar su publicación si en el plazo que marcaba el precepto no lo hubiera hecho el Ministro de la República. La Sentencia 136/90<sup>247</sup> declaró inconstitucional el art. 9 del estatuto provisional de Madera en la parte en que, además de la residencia habitual en el territorio de la región, exigía que la misma fuera de más de un año. En fin, la Sentencia 1/91<sup>248</sup>, determina en procedimiento preventivo la inconstitucionalidad de los arts. 10.4 y 11.2 del Decreto 293/V, de la Asamblea de la República, destinado a aprobar el estatuto de la región de Madera, fallo que tendría varios y extensos votos particulares<sup>249</sup>.

---

<sup>244</sup> Con motivo de la primera modificación del estatuto de Azores (Ley 9/87, de 36 de marzo -*vid infra*-), el Presidente ejerció esta facultad respecto de uno de los artículos. V. BLANCO DE MORAIS, Ob. cit., p. 221.

<sup>245</sup> *Acórdãos...*, 9º vol., 1987, pp. 329 y ss.

<sup>246</sup> *Diário da República*, nº 40, 17-2-1989.

<sup>247</sup> *Diário da República*, I Serie, nº 126, 1-6-1990.

<sup>248</sup> *Diário da República* nº 49, 28-2-1991.

<sup>249</sup> P. ej., *vid. infra*, en el apartado dedicado al contenido del estatuto, la referencia de GOMES CANOTILHO al voto particular de A. VITORINO sobre este pronunciamiento.

## ii) La reforma los estatutos regionales.

Se ha reiterado al inicio del análisis de este procedimiento estatutario, que la iniciativa del mismo está reservada a las regiones. Pues bien, igualmente esa iniciativa les está también reservada en la reforma, de modo que, en términos de MIRANDA, la reforma estatutaria debe hacerse "especificando su intención (y siempre... sobre la iniciativa de la Región)"<sup>250</sup>. Así se deduce de un modo claro del contenido del art. 228.4,

«Será aplicable a la reforma de los estatutos el régimen previsto en los apartados precedentes»,

en relación con el del 228.1 antes transcrito. Es aquí, como antes se adelantó, donde encuentra hoy su sentido el art. 229.1.e), puesto que, al disponer el 228.4 lo que se ha dicho, hace imprescindible que los intentos de reforma de los estatutos por fuerza hayan de provenir de las Asambleas legislativas de las regiones.

Los problemas que se plantean en la reforma son, pues, similares a los que se plantean en el proceso original (esto es, si cabe modificación sustancial de lo propuesto por las asambleas regionales, o las innovaciones en su caso, etc.). En este sentido, GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, tras señalar que, habida cuenta la necesidad de la iniciativa regional en este caso, no se comprendería que se aprovechara una propuesta de revisión de un aspecto menor para proceder a una revisión general del estatuto contra la voluntad de la región, manifiestan que la Asamblea de la República puede siempre condicionar la aprobación de una revisión a la propuesta de revisión de otras materias, y que el estatuto puede ser siempre superado por vía de revisión constitucional<sup>251</sup>.

Pero lo más relevante respecto a la reforma de los estatutos en el sistema portugués, es que, al regular la Constitución el proceso de reforma en los términos que hemos visto, no deja margen a la norma estatutaria para hacerlo ella misma. De hecho, en el relativamente

---

<sup>250</sup> MIRANDA, "Le Regioni autonome...", cit., p. 1049.

<sup>251</sup> GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, *Constituição...*, cit., p. 847.



extenso articulado de los dos estatutos (106 artículos el de Azores y 78 el de Madera), no hay ninguno dedicado a la regulación de la reforma estatutaria. GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA se plantean si los mismos estatutos pueden establecer límites (p. ej., temporales) o requisitos especiales (p. ej., mayoría absoluta) para una aprobación por la Asamblea Regional de las propias modificaciones; y apuntan bien el planteamiento del problema al afirmar que la respuesta depende de saber si el poder legislativo puede autolimitarse, pero no se manifiestan a favor ni en contra de tal posibilidad<sup>252</sup>.

Pareciera que lo más propio es admitir, como señala BLANCO DE MORAIS que, a lo sumo, cabría una regulación *ad intra* -esto es, que vinculara a los órganos internos- de aspectos relacionados con la misma, y ello siempre que no afectase a lo ya dispuesto por la Constitución<sup>253</sup>. Ello abunda aún más, si cabe, en la proveniencia estatal del estatuto.

### *iii) Naturaleza del estatuto regional en el sistema portugués y posición en el ordenamiento.*

Para la doctrina lusa -como por lo demás para la del resto de los sistemas regionales- es evidente que el estatuto no es una Constitución. Por todos, valga la reseña de la distinción que GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA hacen entre ésta y el estatuto: "Al contrario de lo que podría suponerse, [el estatuto] **no es para la Región como la Constitución para el Estado**. Esta no es un estatuto de una persona colectiva, sino también ley fundamental de la sociedad y de relaciones sociales; en segundo lugar, no existe, incluso en materia de organización del Estado (Parte III) una precisa **reserva de Constitución**, pudiendo ésta dejar a la ley dominios más o menos amplios. Los estatutos regionales, por su lado, no pueden incidir sobre las materias previstas en la «parte dogmática» de la Constitución, sino sólo sobre organización de las regiones autónomas, ni pueden remitir a otra ley (de la República o regional) la definición de la organización de las Regiones Autónomas"<sup>254</sup>.

---

<sup>252</sup> GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, *Constituição...*, cit., loc. cit.

<sup>253</sup> BLANCO DE MORAIS, Ob. cit., pp. 217-218.

<sup>254</sup> GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, *Constituição...*, cit., loc. cit.

Tanto por su proceso de elaboración como por su proceso de reforma, tal y como se ha visto, los estatutos en el sistema portugués resultan normas de imposible calificación regional. No son, pues, leyes regionales. Tampoco son actos complejos según lo que entiende la doctrina italiana por estos<sup>255</sup>. Aun con sus particularidades son, sin duda, leyes estatales<sup>256</sup>.

Ahora bien, ¿qué tipo de leyes estatales?. No son leyes constitucionales<sup>257</sup>, ni leyes orgánicas, categorías ambas que reconoce la Constitución portuguesa. Su modo formal de emanación es, como antes se dijo, el de leyes sin más, y en la realidad así se denominan: el estatuto de Azores es la Ley 39/1980, de 5 de agosto, modificada por la Ley 9/1987, de 28 de marzo para adaptarla a la reforma constitucional de 1982<sup>258</sup>; y el de Madera la Ley 13/91, de 5 de junio. Pero con anterioridad a estas leyes los estatutos estuvieron vigentes,

---

<sup>255</sup> El rechazo a esta categoría para explicar la naturaleza de los estatutos portugueses, en GOMES CANOTILHO, *Direito constitucional*, cit., p. 870, y en BLANCO DE MORAIS, Ob. cit., p. 224.

<sup>256</sup> Entiéndase ello como se quiera. P. ej., BLANCO DE MORAIS habla de un **"inequívoco poder estatutario de carácter atributivo, siendo la deliberación definitiva [de la Asamblea de la República] el acto concertado de un procedimiento estatal pluripersonalizado..."** (Ob. cit., p. 219, subrayado del propio autor) o, más adelante, de **"acto pluripersonal concertado de naturaleza estatal"** (p. 223). En la nota n. 158, el mismo autor concluye la diferencia a estos efectos entre los estatutos portugueses y los italianos y españoles y, de modo muy expresivo, afirma que el procedimiento estatutario portugués "se reduce a un dictamen consultivo".

<sup>257</sup> Prescindimos aquí del supuesto excepcional del estatuto de Macao (Ley 1/76, de 17 de febrero, modificada por Ley 53/79, de 14 de septiembre), territorio no considerado por el art. 6.2, lógicamente, como "región autónoma". Según MIRANDA, este Estatuto, al recaer "sobre un territorio no integrado en el Estado portugués, debe necesariamente conservar una *naturaleza constitucional...*" (subrayado nuestro) ("Actes legislatifs", en *Etudes ...*, cit., p. 266). Menos clara aparece la cuestión en GOMES CANOTILHO, que en su *Direito constitucional*, cit., p. 869, parece considerarlo del mismo tipo que el resto de las que él denomina "*Leyes estatutarias*", mientras que en la *Constituição... Anotada*, cit., pp. 1076-7, considera, como el anterior, que su naturaleza constitucional ha sido «*ressalvada*» por la Constitución y que sus normas han sido «*recibidas*» como normas constitucionales.

<sup>258</sup> Cuando se escriben estas líneas, se prevé una nueva modificación de este estatuto.

según antes se dijo, como Decretos-leyes<sup>259</sup>, y es importante señalar aquí, al hilo de la cuestión, que la Comisión constitucional entendió en su momento que, a los efectos del art. 229.1 CRP, no había de distinguirse entre estatutos provisionales (por lo tanto bajo la forma de Decreto-ley) y estatutos definitivos (cuya forma es la de la ley)<sup>260</sup>.

Así, pues, los estatutos son leyes estatales. Siendo esto así, ¿es su relación con las demás normas del ordenamiento portugués del mismo estilo que el resto de las leyes?. Resulta claro que no. Si sobre la proveniencia heterónoma de las normas principales de la regiones autónomas no existe polémica, tampoco parece haberla sobre su posición 'sustancial' (sí formal, como ahora se verá) en el sistema de fuentes: existe acuerdo generalizado en considerar a los estatutos **leyes reforzadas**, tipo de ley este que ha sido recogido, aunque no definido, en la Constitución tras la segunda y última reforma, al especificar el art. 281.1 que

«El Tribunal Constitucional aprecia y declara con fuerza obligatoria general...

b) La ilegalidad de cualesquiera normas contenidas en un acto legislativo con fundamento en la violación de una **ley de valor reforzado**».

La introducción de esta noción en el sistema portugués se debe a GOMES CANOTILHO, pero no todos los autores parecen concebirla de igual modo<sup>261</sup>. Aplicado a

---

<sup>259</sup> El estatuto de Madera fue provisional, por tanto, durante quince años. La tardanza en publicarlo en forma de ley el, p. ej., fue debida a que el proyecto propuesto en 1980 por la Asamblea del archipiélago, aun aprobado por la Asamblea de la República, fue declarado parcialmente inconstitucional por el Consejo de la Revolución (Resolución 293/78). El siguiente proyecto decayó por razones de procedimiento parlamentario, al terminar la legislatura en la que se presentó antes de finalizar su tramitación. Como reacción, el órgano representativo de Madera retrasó de modo intencionado hasta poco antes de la fecha de la ley citada por la que se aprobó su estatuto, proponer otro proyecto, permaneciendo vigente entretanto, al abrigo del art. 297 CRP, el Decreto-ley antes citado, y suscitándose la posibilidad de la inconstitucionalidad por omisión, según antes se dijo.

<sup>260</sup> Dictámenes 16/1978, de 21 de marzo, punto 6 (*Pareceres...*, 5º vol., p. 160: referido a la participación de las regiones en la definición y ejecución de la política financiera) y 21/1978, de 10 de octubre, punto 7 (*Pareceres...* 6º vol., p. 174: referido a la participación de las regiones en política cambiaria). Cfr. MODERNE, F., "Les regions autonomes...", p. 347, n. 62.

<sup>261</sup> La noción fue introducida por GOMES CANOTILHO en el trabajo "A lei do orçamento na teoria da lei", en *Estudos em Homenagem ao Prof. Dr. JJ. Teixeira Ribeiro*,

este caso, que es lo que aquí importa ahora, el citado autor se manifestaba de modo claro en su momento al afirmar que "Los estatutos ocupan una posición **jerárquica** privilegiada en el plano de la jerarquía de las fuentes"; "...tienen un valor paramétrico respecto a los textos (*diplomas*) legislativos regionales... y a las restantes leyes de la República (cfr. arts. 280 y 281 CRP)"<sup>262</sup>. En su obra conjunta con VITAL MOREIRA, la opinión parece menos taxativa: los estatutos -dicen ambos- son material y formalmente **leyes de la Asamblea de la República, pero leyes especiales**, que se imponen a las restantes leyes de la República, según se desprende de los arts. 280 y 281. Tienen, pues, **valor legislativo reforzado** (valor **supralegislativo**) y vinculan a la propia Asamblea Regional. De acuerdo con el art. 281.2.g), los órganos de la regiones autónomas pueden impugnar la validez de las normas que conculquen sus derechos estatutarios<sup>263</sup>. Conque la superioridad de los Estatutos es de naturaleza jerárquica coincide BLANCO DE MORAIS y otros autores<sup>264</sup>.

Por su parte, MIRANDA afirma que "los estatutos deben considerarse leyes ordinarias **reforzadas**"<sup>265</sup>, y entiende por leyes de esta clase, frente a las ordinarias comunes, aquellas "leyes en sentido formal" que tienen "una posición predominante (**funcional y no jerárquica**) en relación a los otros actos legislativos, a las otras leyes, es decir, una fuerza específica, formal y negativa, a saber, imposibilidad de estos actos de ser afectados por leyes posteriores

---

vol. II, Coimbra, 1979, pp. 583 y ss. Este mismo autor, en su *Direito constitucional*, pp. 873 a 876, establece cuatro criterios para determinar desde el punto de vista material cuando las leyes son reforzadas: el de parametricidad garantizado por un proceso judicial de fiscalización, el de fundamento material de validez normativa, el de capacidad derogatoria y el de forma y especificidad procedimentales.

<sup>262</sup> GOMES CANOTILHO, *Direito constitucional*, 1987, p. 644, subrayado nuestro. En igual sentido también M. SALEMA, Ob. cit., p. 892.

<sup>263</sup> GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, *Ibidem*. El remarcado es siempre de los autores.

<sup>264</sup> BLANCO DE MORAIS, Ob. cit., pp. 225 y ss. y doctrina citada en el mismo sentido en nota n°. 171.

<sup>265</sup> MIRANDA, "Actes legislatifs", en *Etudes de droit constitutionnel franco-portugais*, cit.



que no estuvieran dotadas de la misma función"<sup>266</sup>. La Constitución no concreta cuáles son las leyes reforzadas y este autor incluye en ellas, entre otras, los estatutos de las regiones autónomas, según se acaba de ver.

Fue precisamente J. MIRANDA, el único -que nosotros hayamos encontrado- que en su día, muy tempranamente, manifestara de forma explícita hasta dónde llegaba esa superioridad de los estatutos, o cuáles eran sus efectos, al explicar su relación con uno de los tipos de normas estatales más genuino: las "leyes generales de la República". Según el art. 115.4 CRP este tipo de normas son

«las leyes y los decretos-leyes cuya razón de ser impliquen su aplicación sin reservas a todo el territorio nacional»<sup>267</sup>.

Por mandato expreso del art. 229.1.a) CRP, la potestad legislativa de las asambleas legislativas regionales está sometida no sólo a la Constitución, sino también a este tipo de leyes y, en total coherencia con este mandato de respeto, el art. 281.1.c) dispone que el TCP conoce y declara, con fuerza obligatoria general,

«La ilegalidad de cualesquiera normas contenidas en un texto regional con fundamento en la violación de estatuto de la región o de ley general de la República».

Ahora bien, en rigor, ésta es la relación con la legislación regional, no con los estatutos, que son también norma estatal de carácter peculiar. Es en relación con estos cuando MIRANDA afirmó que, si una materia consta en un estatuto, "los órganos de soberanía podrán legislar para la región... pero la asamblea regional podrá derogar esa ley general *a posteriori*, en virtud del interés específico de la región" pues, en tal hipótesis, "se verifica un conflicto de normas entre dos leyes emanadas de los órganos de soberanía: la que aprueba el estatuto de la región y en ella inserta ciertas materias, y la ley general que dispone sobre

---

<sup>266</sup> La descriptiva definición la realiza MIRANDA en "Actes legislatifs", cit., p. 259.

<sup>267</sup> Remarcado nuestro, claro está. Un análisis pormenorizado de este peculiar tipo de leyes y, sobre todo, de su relación con las normas que emanan las Asambleas regionales, los «decretos legislativos regionales», en BLANCO DE MORAIS, Ob. cit., pp. 524 a 570.

ellas. No se podría impedir que una ley general versase sobre cualesquiera materias **para todo el territorio nacional...** Pero, inversamente, si cierta materia está incluida en la lista de materias de interés específico de la región tampoco se podría privar (*tolher*) de legislar a la **asamblea regional libremente** (inclusive en sentido contrario al de la ley general de la república) pues la región está ejerciendo un derecho suyo en este caso. Ha de interpretarse, pues, restrictivamente la letra a) del nº 1 del art. 229, cuando dice en «respeto a las leyes generales de la República»: ese respeto ha de ser conjugado con el estatuto de las regiones"<sup>268</sup>.

El TCP, por su parte, no se mostró de acuerdo con esta postura. Tras recordar que otra parte de la doctrina se muestra en desacuerdo con la opinión antes transcrita de MIRANDA<sup>269</sup>, concluye que

"una posibilidad tal no parece, de momento (*no en tanto*) admisible", porque argumenta- "el carácter unitario y los lazos de solidaridad que deben unir a todos los portugueses exigen que la legislación sobre materias de interés inmediato para la generalidad de los ciudadanos sea producida por los órganos de soberanía (Asamblea de la República o Gobierno), debiendo estos introducir las especialidades o derogaciones que se muestren necesarias, si, en su caso, concurren intereses insularmente localizados; para esto servirá, entonces, el poder de iniciativa legislativa del que las regiones autónomas disponen (art. 229.c)". "Además -recuérdese- el art. 115 nº 3 de la Constitución preceptúa que los decretos legislativos no pueden disponer contra las leyes generales de la República lo que siempre excluiría la posibilidad de que los estatutos regionales consagren aquella posibilidad de derogación de leyes generales"<sup>270</sup>.

---

<sup>268</sup> MIRANDA, J., *Estudos sobre a Constituição*, 1er. vol, Petrony, 1977, pp. 314 y 315. La fecha es inmediatamente posterior a la entrada en vigor de la Constitución, sin que aún hubiera sufrido reforma alguna.

<sup>269</sup> P. ej., AMANCIO FERREIRA, F., *As Regiões Autónomas na Constituição Portuguesa*, cit., pp. 83 y ss.

<sup>270</sup> Sentencia 91/84, de 29 de agosto, punto 2.10 (*Acórdãos...*, 4º vol., 1984). El razonamiento transcrito se aplica al caso en litigio, que versaba sobre impuestos: las regiones disponen del poder de crear impuestos propios, pero no de introducir alteraciones o hacer adaptaciones de los impuestos generales.

La reforma constitucional de 1989, y su efecto en los arts. 229.1.b) y 115.3, ha conllevado el necesario cambio de postura de este autor<sup>271</sup>.

Ahora bien, los estatutos hoy vigentes de Azores y de Madera, en los arts. 32.3 y 32.2, respectivamente, disponen que

«Las leyes generales de la República pueden admitir, particularizadamente (*caso a caso*), su propia adaptación por la Asamblea Legislativa en función del interés específico de la región».

En realidad ello supone la 'desgeneralización' de la ley de que se trate, al acabar siendo regulado su contenido (eso sí, no original, sino adaptado) por una norma legislativa regional. De ahí que algún autor se haya cuestionado ya la constitucionalidad de este tipo de precepto estatutario<sup>272</sup>.

En lo que aquí importa, no obstante, la conclusión es que existe, pues, divergencia en cuanto a la adjetivación de la superioridad del estatuto de la región autónoma si es funcional o jerárquica; pero hay acuerdo en lo sustantivo, esto es, en la superioridad, con los consiguientes efectos prácticos anudados en la relación de aquél con el resto de las normas en el ordenamiento portugués (que no sean las leyes generales de la República), que, en principio, no pueden contradecirlo.

---

<sup>271</sup> MIRANDA, *Funções, órgãos e actos do Estado*, Policopiado, Lisboa, 1990, pp. 311 y ss.: así, la derogación de este tipo de leyes por decretos legislativos de las regiones sólo tiene cabida ahora previa autorización legislativa, como consecuencia de lo dispuesto en los mencionados artículos tras la reforma.

<sup>272</sup> BLANCO DE MORAIS, Ob. cit., p. 244, que sólo se refiere al precepto inserto en el Estatuto de Azores, aunque el de Madera tiene exactamente el mismo contenido.

iv) *El contenido de los estatutos.*

Constatada la superioridad de los estatutos sobre el resto de las normas, superioridad funcional según algunos, y/o jerárquica según otros, cabe preguntarse si la misma resulta absoluta en todo caso, es decir, sea cual sea la materia que regulen o, por el contrario, existen materias en las que no cabe considerar superior el estatuto a cualquier otra norma. No parece haber discrepancia entre los autores sobre la imposibilidad de que los estatutos puedan regular cualquier materia. Todos vienen a ser partidarios de que sólo pueden tener por objeto lo dispuesto en los arts. 229 y 233 CRP: poderes de la Región y órganos de gobierno propio, respectivamente. En este sentido, para GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA debe entenderse tanto que existe una **reserva de estatuto regional**, como que existen límites que éste no puede traspasar porque constituyen reserva de ley común de la Asamblea Regional o de la ley regional. "El principio fundamental a tener en cuenta en esta materia es que el estatuto regional es el estatuto de una persona colectiva y, en ese sentido, es una **ley organizatoria** y, en consecuencia, debe abarcar todas -y debe abarcar sólo- las materias directamente definidas por ese objeto", que vienen a ser las materias previstas en los arts. 229 a 233 de la Constitución<sup>273</sup>. Efectivamente, el TCP ha acabado acogiendo también la noción de "reserva de estatuto" en el f. 8 de la Sentencia 92/92<sup>274</sup>, cuando refiriéndose al estatuto de los titulares de los órganos de gobierno propios de las regiones autónomas entiende que es

"materia que forma parte de la **reserva de ley estatutaria (reserva de estatuto)**" (remarcado del propio Tribunal).

MIRANDA aclara los efectos de esa concepción afirmando que, en la medida de su exceso, los estatutos podrían ser afectados por dos vías: por su declaración de inconstitucionalidad y por la posibilidad de ser "libremente contrariadas por ley ordinaria

---

<sup>273</sup> GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, *Constituição...*, cit., loc. cit.

<sup>274</sup> *Diário da República* nº 82, 7-4-1992.



común"<sup>275</sup>. El exceso se entiende respecto de su función, y MIRANDA describe con claridad en qué consiste ésta: "La función de cada estatuto político-administrativo (subráyese **político-administrativo**, -dice el mismo autor-) consiste en definir las atribuciones regionales (art. 229 CRP) y el sistema de órganos de gobierno propio de la región (art. 233); o, en general, desenvolver, explicitar o concretizar las normas del Tít. VI de la Parte III de la Ley Fundamental, adecuándolas a las especificidades y a las circunstancias mutables de esa región. No consiste en establecer los principios de toda la vida política, económica, social y cultural que allí se desarrolla, porque eso corresponde a la Constitución -que es Constitución de la **República**, y no sólo del continente"<sup>276</sup>. En ese sentido recuerda MIRANDA que la asamblea regional dispone de iniciativa legislativa "sobre cualquier objeto" referente a las regiones autónomas (art. 170.1 CRP), pero añade que ello no supone "transformar esa materia en materia estatutaria"<sup>277</sup>.

GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA se muestran del mismo parecer cuando, comentando la limitación a un derecho que supone algún precepto estatutario, afirman que ello implica una inconstitucionalidad formal -exceso de estatuto- de modo que en esas áreas las normas estatutarias no comparten la naturaleza de **ley reforzada**, pudiendo ser libremente sustituidas por ley común de la República o por ley regional, conforme los casos"<sup>278</sup>.

El criterio de estos autores conduce ineluctablemente a admitir que dentro del mismo estatuto pueden coexistir normas de naturaleza estatutaria y no estatutaria, con lo que ello implica: las primeras no podrían ser reformadas sino como se ha visto antes, mientras que las segundas lo podrían ser en cualquier momento por cualquier ley estatal.

En este sentido, tomando como referencia a MIRANDA, concluye PEREIRA DA SILVA que las normas estatutarias que vayan más allá del objeto de lo que es una ley

---

<sup>275</sup> MIRANDA, *Manual...*, cit., pp. 249-250.

<sup>276</sup> MIRANDA, J., *Funções, órgãos e actos do Estado*, cit. p. 302.

<sup>277</sup> MIRANDA, "Estatuto da Região Autónoma de Madeira...", cit., p. 364.

<sup>278</sup> GOMES CANTOLILHO y VITAL MOREIRA, *Constituição...*, cit. Comentario al art. 228.

organizadora de la región serán doblemente inconstitucionales: lo serán materialmente, por "violación del principio de unidad del Estado", establecido en el art. 6.1, que "no permite a los estatutos político-administrativos convertirse en «mini-constituciones»"; y lo serán también formalmente, porque no se estarían respetando "las reglas relativas a los poderes de iniciativa de las regiones, que implican la existencia de un poder específico", conforme a los arts. 228 y 170<sup>279</sup>.

Quizá, quien más matice y explique su postura sea BLANCO DE MORAIS, al combinar los principios de competencia y jerarquía (en sentido estricto, no sólo como superioridad funcional) y mantener la "parametricidad «erga omnes»" del estatuto dentro del ámbito que le es propio. Dentro de tal ámbito, los arts. 280.2.b) y c) y 281.1.c) y d) CRP, son título para considerar la «ilegalidad» tanto de las normas regionales como de las estatales que le contradijeran<sup>280</sup>. Ahora bien, si los estatutos se exceden del "objetivo constitucional, implícitamente reservado", colisionando con las normas emanadas de los órganos de soberanía, entonces se produciría "un fenómeno de inconstitucionalidad por exceso de forma o por violación del «principio estatutario»", de modo que "los principios de función y de competencia, que atemperan el corolario aquí preponderante de la jerarquía, limitan la expansión de esta categoría específica de ley a los confines de su dominio propio"<sup>281</sup>.

---

<sup>279</sup> PEREIRA DA SILVA, Ob. cit., p. 192.

<sup>280</sup> En el mismo sentido, GOMES CANOTILHO, *Direito constitucional*, cit., p. 870. El término está tomado directamente de los preceptos constitucionales, que no predicen la inconstitucionalidad en tales casos, sino la ilegalidad «con fuerza obligatoria general», como comienza el art. 281.1 CRP. Los primeros preceptos citados, sin embargo, parece que juegan a favor de las normas regionales o estatales que contradijeren al estatuto, al permitir el recurso contra las sentencias de los tribunales que denieguen su aplicación por contradicción con él.

<sup>281</sup> BLANCO DE MORAIS, Ob. cit., pp. 233, remarcados del propio autor. En nota a esta misma página, el autor se muestra contrario al criterio aludido *ut supra* de distinción entre normas estatutarias "por naturaleza" y normas que, aun estando incluidas en los estatutos, no lo son, debido a la inseguridad jurídica que crearía el confiar tal distinción a los legisladores estatal y/o regional. Antes bien, se pronuncia por el criterio del objetivo que el texto constitucional confía al estatuto, objetivo que le está "implícitamente reservado", según se dice en el texto principal.

El tipo de normas que, como ya hemos visto al tratar del sistema italiano, crea polémica acerca de si deben o no estar contenidas en los estatutos, es el de las llamadas normas programáticas. Ante esta hipótesis, GOMES CANOTILHO se manifiesta no concediéndolas el mismo valor a que las normas constitucionales de igual contenido pero, en lo que aquí interesa, sí admite que puedan contenerlas los estatutos, y entiende que "pueden tener como efecto útil fijar ciertos fines (*tarefas*) que sean «de interés regional» o de «interés específico para las regiones»"<sup>282</sup>. BLANCO DE MORAIS, por su parte, se pronuncia por su no vinculatoriedad y, en consecuencia, por su no 'parametricidad', en línea, por lo demás, con la doctrina comparada<sup>283</sup>.

El TCP, sin embargo, en la Sentencia antes citada 92/92, recuerda términos de la S. 246/90, según los cuáles, "cuando un texto regional se limite a reproducir (literalmente o sin alteraciones relevantes capaces de traducir una especificidad regional) las normas incluidas en una ley general de la república, tal texto es inconstitucional. Y lo es porque no representa la atribución del poder legislativo regional, que presupone siempre la existencia de un interés específico. Tal texto no hace en realidad más que «apropiar» la legislación nacional y «transformarla» en legislación regional".

Pero, prescindiendo de este supuesto de las normas programáticas, por otro lado poco problemático en la práctica, en los estatutos portugueses se incluyen algunas normas de otro tipo, en concreto electorales, acerca de cuya improcedente inclusión en una norma estatutaria la doctrina se muestra de acuerdo. El estatuto provisional de Madera las contenía, y los actuales estatutos de ambas regiones especifican el modo de composición de sus respectivas asambleas (arts. 10 a 18 del de Azores y 9 a 17 del de Madera, de contenido prácticamente igual). Hasta la fecha, sin embargo, no se ha declarado la inconstitucionalidad que de este

---

<sup>282</sup> GOMES CANOTILHO, *Direito constitucional*, cit., p. 872. Al hablar de las normas programáticas en el sistema español, aludiremos a la capital obra de este autor al respecto, *Constituição dirigente e vinculação do legislador. Contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas*.

<sup>283</sup> BLANCO DE MORAIS, Ob. cit., p. 234. Debe entenderse, por tanto, que dicho tipo de normas no obedecen al objeto que este autor entiende "implícitamente reservado" por la Constitución al estatuto regional.

tipo de normas predica la doctrina portuguesa con unanimidad<sup>284</sup>. Aunque en principio pudiera parecer excesiva la imposibilidad de las regiones autónomas de regular la composición de sus propias asambleas, lo cierto es que la regulación constitucional así lo dispone: el art. 167 (intitulado precisamente «Reserva absoluta de competencia legislativa») atribuye en su letra j) como una «exclusiva competencia» de la Asamblea de la República, la

**«Elección de los titulares de órganos de gobierno propio, de las regiones autónomas y de la administración local».**

GOMES CANOTILHO apunta que el TCP ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la cuestión al menos en dos ocasiones (las Sentencias 138/88 y 1/91, ya antes citadas) pero no lo ha hecho. Sin embargo, recuerda el voto particular de A. VITORINO a esta última resolución del Tribunal, voto en el que especifica que sólo cabría incluir tal tipo de regulación en los estatutos "en la precisa y estricta medida en que de esa integración no resultase una derogación de ninguna norma constitucional". El mismo CANOTILHO se plantea las posibles hipótesis de una regulación estatutaria *per saltum* de esta materia, aunque no da respuesta a sus propias preguntas<sup>285</sup>.

MIRANDA, por su parte, en el comentario a esta Sentencia, se manifiesta resueltamente en contra de tal posibilidad<sup>286</sup>.

Lo cierto es, sin embargo, que el TCP, no ya en cuestiones de regulación, sino en cuestiones referidas al propio ejercicio del poder ejecutivo autonómico, se ha mostrado bastante contundente en lo que cabría denominar una tendencia claramente "centralista". Una de sus Sentencias más significativas a este respecto parece la siguiente, con motivo de la regulación del ondeo de la bandera de la República:

---

<sup>284</sup> Por todos, MIRANDA, "Actes legislatifs", *loc. cit.* y PEREIRA DA SILVA, *Ibidem*.

<sup>285</sup> GOMES CANOTILHO, *Direito constitucional*, p. 872.

<sup>286</sup> J. MIRANDA, "Estatuto da Região Autónoma de Madeira...", *cit.*, p. 364.



"... el art. 229.d), asegura el ejercicio de un poder ejecutivo propio a los órganos regionales, pero no les atribuye una reserva de ejercicio de ese poder en el territorio de las regiones, por cuanto ha de ejercerse sin perjuicio de la competencia del Gobierno, de acuerdo con la delimitación material definida en el estatuto regional y en la ley de la República, con respeto a los principios constitucionales"<sup>287</sup>.

Aun con todo, en lo que aquí importa, los estatutos regionales cumplen una función fundamental en la consideración de (parte, al menos, de) la doctrina portuguesa, a saber: son normas que indirectamente acaban delimitando en buena medida, en cuanto a las regiones se refiere, el ámbito de actuación del Estado, y en particular del legislador nacional. Aunque la Constitución no define el ámbito del estatuto, saber cuál es el mismo resulta esencial "para delimitar, por un lado, el ámbito de competencia legislativa regional y, por otro, el ámbito de competencia común de la Asamblea Regional"<sup>288</sup>, de modo que "... el estatuto forma una barrera normativa sub-constitucional a la función legislativa del Estado-Persona, creando un espacio material de dominio virtualmente vedado a los órganos de soberanía"; "en esta perspectiva, el estatuto se revela como límite negativo a la ley estatal..."<sup>289</sup>.

---

<sup>287</sup> Sentencia 192/88, de 27 de septiembre (*Acórdãos...*, 12 vol, 1988, f. 6).

<sup>288</sup> GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, *Constituição...*, cit., loc. cit.

<sup>289</sup> BLANCO DE MORAIS, Ob. cit., p. 238.

### 3. Comunidades y Regiones en Bélgica<sup>290</sup>.

En el estudio de los regímenes de nuestro entorno cuyo sistema pudiera resultar similar, siquiera relativamente, al nuestro por ser inherente a los mismos un notable grado de descentralización política, cabe también referencia al supuesto belga, supuesto muy peculiar al que hasta hace poco venía conociéndosele de forma habitual como "Estado comunitario y regional". La reforma de diversas disposiciones de la Constitución belga (en adelante CB), que prácticamente acaban de tener lugar cuando se redacta este trabajo, publicadas el 8 de mayo de 1993<sup>291</sup>, califica al Estado belga, por fin, de «Estado federal»<sup>292</sup>.

---

<sup>290</sup> Una vez redactado y corregido por dos veces el texto que sigue a continuación, ha tenido lugar la publicación del Texto refundido de 17 de febrero de 1994 (*Moniteur Belge-Belgisch Staatsblad*, de la misma fecha), cuya traducción, debida a Mario Daranas, aparece en el *Boletín de Legislación Extranjera*, núms. 149-150, marzo-abril 1994. Este texto refundido supone la alteración de la compleja numeración de los artículos tal y como aquí se citan, y de la ubicación de algunos de sus contenidos, pero no el contenido general de los mismos, de modo que la descripción del sistema, que es lo que interesa, sigue siendo válida.

<sup>291</sup> La versión de la Constitución belga que nosotros manejaremos para dar cuenta de las nuevas reformas, es la trilingüe (en neerlandés, francés y alemán) publicada en el Boletín de la Cámara de Representantes de Bélgica -995/1 - 92/93 (Sesión ordinaria 1992-1993, 10 de mayo de 1993), que comprende las nuevas disposiciones constitucionales publicadas en el *Moniteur belge* de 8 de mayo de 1993. Se trata de una reforma que tiene su origen en los conocidos como "Acuerdos de San Miguel", y que acaba de finalizar con las leyes siguientes: Ley especial (sobre este concepto, v. *infra*) y Ley ordinaria en orden a la finalización (*visant à achever*) de la estructura federal del Estado, ambas de 16 de julio de 1993, y Ley especial en orden a la finalización de la estructura federal del Estado y a completar la legislación electoral relativa a las Regiones y a las Comunidades, de la misma fecha también (todas ellas publicadas en el *Moniteur belge* de 20 de julio). Desde ahora se advierte que, como sucede en todo trabajo sobre una materia en transformación, el mismo adolecerá de una inevitable imprecisión respecto a lo nuevo y de la obsolescencia propia de lo que va a ser reformado de forma inminente, máxime cuando la reforma es de la relevancia que tiene ésta. Como de lo que aquí se trata es de exponer un sistema descentralizado sumamente peculiar, sin más pretensiones, nos limitaremos a dar cuenta de lo que ha venido sucediendo hasta ahora (leyes que desarrollan las remisiones de la Constitución, jurisprudencia habida hasta el momento, polémicas doctrinales, etc.) y, cuando sea oportuno, las innovaciones que introducen las reformas (y que de forma indefectible conllevarán la modificación tanto de buena parte de las leyes anteriores, como de la jurisprudencia y de las posturas de la doctrina científica).

<sup>292</sup> "Por fin" porque, en realidad, la concepción del Estado belga como un Estado federal proviene de bastante antes. Hace ya años, con motivo de la reforma de 1970 a la que de inmediato se aludirá, el que quizá sea el jurista belga más conocido entre nosotros, F.

Pero lo que aquí interesa es la norma principal que regule las unidades territoriales (u otro tipo de entes en su caso) descentralizados. Y lo cierto es que antes (y también con la nueva reforma), los entes descentralizados carecen de Constitución propia, frente a lo que sucede en el resto de los supuestos federales, en lo que supone, hasta donde nosotros sabemos, uno de los pocos datos realmente comunes entre estos, ya se compongan de Estados, *Länder*, Cantones o Provincias. Es más, y esto es lo que realmente importa a los efectos de este estudio, en el supuesto belga dichos entes ni siquiera disponen (ni antes, ni con la nueva reforma) de una norma como las que hemos visto en el caso de las Regiones

---

DELPÉRÉE, ya intituló uno de sus artículos "La Belgique, État fédéral?", *R. Dr. P.*, núm. 3, 1972, pp. 619 y ss. Por aquél entonces, sólo las formaciones políticas radicales -de origen flamenco sobre todo- mantenían la conveniencia de que Bélgica se convirtiera en un Estado federal: aunque la población flamenca era mayoritaria en número, ello no se reflejaba en el sistema electoral, la lengua francesa se estaba extendiendo cada vez más en las zonas flamencas (de suerte que la gran mayoría de los flamencos eran bilingües, mientras que los valones sólo sabían francés), las crisis económicas afectaban (y afectan) más a la Región francófona, etc. De modo paulatino, en los partidos mayoritarios y en la propia ciudadanía fue calando la idea de un régimen federal, hasta convertirse en dominante y plasmarse en las sucesivas reformas constitucionales. Uno de los exponentes relativamente recientes y más notables de la institucionalización de esta tendencia, ha sido la «Declaración de revisión de la Constitución», de 8 de noviembre de 1987 (publicada en el *Moniteur belge*, de 9 de noviembre), que comprometía a la revisión de la misma en esa dirección. En un trabajo anterior a la fecha de la reforma que acaba de tener lugar, el propio DELPÉRÉE afirmaba: "Es necesario decir simplemente que Bélgica ya no es un Estado unitario y que ha devenido un Estado federal", exponiendo a continuación las razones que le llevaban a ello. Recordaba también que adolecía de algunas insuficiencias para ser completamente un Estado de esa naturaleza, pero -se preguntaba- "¿...hay un sólo Estado en el mundo que responda a los cánones del federalismo?" ("La Cour d'Arbitrage et le fédéralisme belge", *Fédéralisme et Cours Suprêmes*, E. Orban e.a., Bruylant, Bruselas, 1991, pp. 171-173). En fin, R. SENELLE, en los tomos que bajo el patrocinio del propio Ministerio de Asuntos Exteriores belga publica de forma periódica con el fin de dar cuenta al foráneo interesado del singular sistema belga, anunciaba en el Prefacio del T. V y último (por el momento), *La réforme de l'État belge*, Bruselas, 1990, que en el mismo se "describe la situación constitucional del Reino federal de Bélgica" (p. 5). No era de la misma opinión algún autor extranjero, p. ej., A. PADRONO, quien, con motivo del análisis de la reforma constitucional de 1988, concluía que "si nos remitimos a los rasgos diferenciales del regionalismo y del federalismo, el ordenamiento belga aparece hasta hoy adscribible a la primera tipología y no a la segunda", por las razones que él apunta a continuación en el texto ("La revisione costituzionale del luglio 1988 in Belgio: regionalismo «rinforzato» o federalismo?", *Q.R.*, núm. 4, 1988, pp. 1418-9). En todo caso, aun definido formalmente el Estado belga como federal en virtud de la última reforma, ese federalismo es, en verdad, un federalismo muy particular, que poco tiene que ver con otros sistemas federales, por más que ésta no sea una categoría precisamente homogénea.

italianas o en las Regiones insulares portuguesas, o como la que tienen las Comunidades Autónomas españolas: una norma estatutaria en la que se contenga el régimen jurídico característico o más propio del ente intermedio. Veamos entonces cómo funciona el sistema belga.

Se trata de un sistema notablemente complejo, como coinciden en afirmar prácticamente todos los autores<sup>293</sup>. Como con independencia de su calificación, Bélgica era desde hace algunos años un Estado fuertemente descentralizado, descentralización que cabría decir que responde a razones imperativas fundadas en dos presupuestos, uno sociológico y otro jurídico. El sociológico estriba en la existencia, dentro del no muy amplio territorio nacional (30.518 km<sup>2</sup>), de tres conjuntos culturales netamente diferenciados (flamenco, francés y germanófono, por orden de importancia demográfica, si bien éste último resulta muy minoritario respecto de los dos primeros), conjuntos culturales que no se identifican de modo exacto con extensiones territoriales estrictamente delimitadas<sup>294</sup>. El presupuesto jurídico, por su parte, consiste en las diversas reformas constitucionales (sobre la base del texto primigenio, que sigue siendo el de 7 de febrero de 1831), fundamental aunque no exclusivamente, en lo que en este lugar interesa, la de 24 de diciembre de 1970<sup>295</sup>, las de

---

<sup>293</sup> Una buena y completa exposición del régimen belga, en particular desde el punto de vista de la descentralización y lo que ello comporta, puede encontrarse en el extenso Informe que el entonces Fiscal General del Tribunal de Casación belga, J. VELU, presentó a la VI Conferencia de Tribunales Constitucionales europeos, celebrada en Madrid, en octubre de 1984, y dedicada a "Las relaciones entre el poder central y los poderes territoriales en la jurisprudencia constitucional", cuyo contenido se encuentra publicado bajo el título *Tribunales Constitucionales y autonomías territoriales*, por el Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985. En concreto, el extenso Informe al que nos referimos, traducido por P. Bravo y S. Varela, y al que aludiremos en adelante por el nombre del autor, ocupa las pp. 351 a 452.

<sup>294</sup> Los datos de Bélgica (sobre todo los históricos) que están en el origen del sistema, pueden verse, p. ej., de forma resumida, en WILWERTH, C., "La situation actuelle en Belgique", *Revista de Llengua i Dret*, núm. 12, 1989. Los antecedentes socio-lingüísticos inmediatos pueden verse en ROTSART, M., "1993: Bélgica, un país federal", *Razón y Fe*, t. 228, 1993, pp. 219-228.

<sup>295</sup> Un análisis de la reforma de 1970 (de la que parte todo el nuevo sistema), pero desde la perspectiva sobre todo de los mecanismos de reforma constitucional, puede verse en PRIMICERIO, L., *La riforma dei sistemi costituzionale. Il caso belga*, Elea Press, Salerno, 1991.



17 y 19 de julio de 1980, la de 1 de junio de 1983, las de 15 de julio de 1988 y, por último, la que citamos por la referencia de mayo de 1993.

En su versión actual, la CB distingue varias divisiones territoriales: municipios (*communes*), federaciones de municipios, *agglomérations*<sup>296</sup>, provincias y regiones. Pero, junto con las divisiones territoriales, también distingue otro tipo de divisiones no estrictamente territoriales: las regiones lingüísticas y las Comunidades<sup>297</sup>. El art. 1º que introduce la reforma de 1993, comienza estableciendo que

«Bélgica es un estado federal que se compone de comunidades y regiones»,

y a continuación especifica las provincias que componen las Regiones, de modo que, desde el punto de vista territorial, las Regiones y las provincias que las componen vienen determinadas, nominalmente, en el texto constitucional. No obstante, el mismo art. 1º, penúltimo párrafo (en relación con el art. 59bis.4) prevé la posibilidad de que una ley especial (v. *infra*) pueda dividir el territorio en más provincias, o pueda sustraer ámbitos territoriales que ella misma delimite a la división provincial para dotarlos de estatuto propio y hacerlos depender directamente del poder ejecutivo, esto es, no de las Regiones ni de las Comunidades<sup>298</sup>.

De las diversas divisiones, territoriales y no territoriales, que aparecen en la CB, aquí interesan dos: las Regiones y las Comunidades. Hay tres Regiones y tres Comunidades, pero,

---

<sup>296</sup> Que vienen a ser unidades territoriales con colectividades periféricas.

<sup>297</sup> La división regional, tanto territorial como lingüística, y la división en Comunidades "culturales" fue constitucionalizada por la revisión de 1970, es decir, es relativamente reciente en el tiempo. La revisión de 1980 suprimió el término "culturales" que acompañaba al de Comunidades.

<sup>298</sup> En efecto, aparte los distritos municipales de Bruselas, hay otros seis distritos flamencos situados en el borde de la frontera lingüística entre la Región flamenca y la Región valona, con numerosos habitantes de lengua francesa, dotados de un régimen denominado de "facilidades" (que se traducen principalmente en su relación con la administración de los propios municipios); son territorios en los que no pueden intervenir lingüísticamente ni la Comunidad francesa ni la Comunidad flamenca, sino sólo el Estado.

como antes se decía, territorialmente no coinciden entre sí: las Regiones son la valona, la flamenca y la bruselense (art. 1º)<sup>299</sup>; las Comunidades son la francesa, la flamenca y la germanófona (art. 3ter)<sup>300</sup>. Interesan ambos tipos de divisiones porque tanto las

---

<sup>299</sup> Nos referimos aquí a las regiones territoriales, no a las lingüísticas, que son cuatro: la de lengua francesa, la de lengua neerlandesa, la bilingüe de Bruselas-Capital y la de lengua alemana (art. 3bis CB). Las regiones territoriales son las que ocuparán nuestra atención: la Región flamenca está situada al norte de Bélgica, y en número de habitantes es hoy mayoritaria, con unos cinco millones. La valona ocupa el sur, y tiene unos tres millones y medio. Bruselas, por su parte, constituye uno de los problemas más delicados en la configuración belga: aunque próxima al territorio valón, se encuentra enclavada en territorio flamenco, pero de su millón de habitantes, un 85 % es francófono, mientras que un 15 % es flamenco; de ahí su reconocimiento como Región lingüística bilingüe, pero no como comunidad, y de ahí también su reconocimiento -a pesar, como acabamos de decir, de estar enclavada en territorio flamenco- como Región territorial, diferenciada de la valona y de la flamenca. Téngase presente que al territorio bruselense inserto en la Región flamenca, de abrumadora mayoría francófona, han de añadirse los otros distritos municipales dotados del régimen de "facilidades" (v. nota anterior) precisamente por tener lengua francesa una buena parte de su población. El temor a que la lengua francesa se extienda lenta pero imparablemente, aunque de forma imparable propició una fuerte resistencia de los flamencos a reconocer la Región bruselense como diferenciada, y ello se ha traducido en significativas particularidades de la misma (v. *infra*, el subapartado sobre fuentes); en términos de ERGEC, "Las reticencias flamencas a ver nacer una tercera Región de dominante francófona, la preocupación por proteger la minoría neerlandófona de Bruselas, así como el papel de capital del Reino e incluso, en cierta medida, de Europa, atribuido a Bruselas, han concurrido a imprimir a esta tercera Región una fisonomía un tanto particular" ("Un État fédéral en gestation; les réformes institutionnelles belges de 1988-1989", *R. Dr. P.*, núm. 6, 1991, p. 1062). La división lingüística viene a ser el referente de la vida institucional belga, de modo que los órganos han de observar en su composición la igualdad entre grupos lingüísticos: las Cámaras se dividen en tales grupos, división que tiene efectos orgánicos y de adopción de decisiones, el Gobierno ha de tener el mismo número de ministros de lengua francesa que neerlandesa y la Corte de Arbitraje debe observar la misma regla con sus doce componentes. En ocasiones tal referente llega bastante más allá de las instituciones orgánicas del Estado: así, la división a finales de la década de los sesenta, de la Universidad Católica de Lovaina en dos centros universitarios distintos, la original de Lovaina (flamenca) y la de Lovaina la Nueva, a pocos kilómetros de la anterior, pero ya en la zona de lengua francófona. Puede verse el tratamiento constitucional y, sobre todo, legislativo, del multilingüismo belga hasta 1973, de forma completa, en ARAGON REYES, M., "El tratamiento constitucional del multilingüismo", *Federalismo y regionalismo* (G. Trujillo, dir.), cit., pp. 409 a 414. Sobre el proceso de regionalización belga puede verse DELPÉRÉE, "Le processus de regionalisation en Belgique", en Y. Meny (dir.), *Dix ans de regionalisation en Europe: Bilan et perspectives. 1970-1980*, Cujas, París, 1982, pp. 25-40.

<sup>300</sup> El texto actual del precepto que determina las Comunidades, proveniente de la reforma de julio de 1980, ha cambiado las denominaciones originales (introducidas por la reforma de 1970) de las entonces "Comunidades culturales" 'neerlandesa' y 'alemana' por las actuales

Comunidades como las Regiones poseen las características propias de las entidades intermedias en un Estado políticamente descentralizado, a saber: gozan, por supuesto, de personalidad jurídica, tienen atribuidas competencias, disponen de órganos para ejercerlas y, finalmente, pueden ejercer también potestad legislativa.

Ahora bien, y aquí estriba la enorme particularidad del caso belga, todo ello no les viene atribuido a los diversos entes por la norma característica de los Estados federales o, 'al menos', descentralizados, esto es, por un estatuto<sup>301</sup> (como sucede en los sistemas italiano, portugués y español), sino que **deviene directamente de la Constitución y, sobre todo, de las leyes a las que ésta remite, que regulan sus órganos, concretan sus competencias e, incluso, el rango o la fuerza de las normas que han de emanar los órganos del ente.** Estas leyes son, de modo primordial, leyes que el propio texto constitucional denomina «especiales», de las que se ha afirmado que, "prolongando la obra constitucional, da(n) a las regiones su estatuto efectivo"<sup>302</sup>. Ley especial es, desde el punto de vista formal, la que requiere ya una mayoría cualificada -2/3 de los votos-, ya una mayoría supercualificada -2/3 de los votos sobre la mayoría presente de cada grupo lingüístico de las Cámaras nacionales<sup>303</sup>- y, desde el punto de vista material, es un tipo de ley a la que la Constitución

---

Comunidades -sin más-'flamenca' y 'germanófona', respectivamente (obsérvese la sutileza de los cambios de designación: en el complejo sistema belga todo término es deliberado).

Si se relacionan regiones lingüísticas, regiones territoriales y Comunidades, se advertirá que lo que podríamos llamar en general "ámbito" germanófono, existe como región lingüística y como Comunidad (que componen, aproximadamente, 60.000 habitantes), pero no como Región territorial: su territorio, que está constituido por dos comarcas (los cantones llamados "del Este", con las ciudades de Eupen y Malmédy, en total nueve municipios, que ocupan unos 70.000 habitantes en la actualidad) está inserto en el de la Región valona.

<sup>301</sup> Aunque en ocasiones (v. gr., el Informe antes citado, pero también en otros textos doctrinales belgas) se emplee el término "estatuto" referido a las Regiones o a las Comunidades, se emplea en un sentido genérico, no en el sentido estricto que es objeto de este estudio.

<sup>302</sup> DELPÉRÉE, F., "Le processus de modification de la Constitution belge", en Pfersmann, O. e.a., *La révision de la Constitution*, Colección de Derecho Público Positivo dirigida por L. Favoreu, Press Universitaires d'Aix-Marseille-Economica, Aix-en-Provence-París, 1992, p. 76.

<sup>303</sup> De acuerdo con el art. 32bis CB, los miembros de las Cámaras legislativas nacionales se dividen, a los efectos que prevea la Constitución, en dos grupos lingüísticos, uno francés

reserva ciertas materias<sup>304</sup>. En total vienen a ser una decena, cuyo objeto es la regulación del estatuto de los poderes públicos (v. *infra*, su naturaleza y posición en el sistema de fuentes belga). Con esta premisa, capital como es fácil colegir, se dispone ya de las condiciones mínimas para tratar de analizar el sistema constitucional belga en lo que tenga relevancia para este estudio.

#### a) Organos<sup>305</sup>

En cuanto a los órganos, son regulados por los arts. 59bis<sup>306</sup> (para las Comunidades francesa y flamenca), 59ter<sup>307</sup> (para la germanófona) y 107quater (para las Regiones)<sup>308</sup>. De acuerdo con estos preceptos, las Comunidades disponen de un Consejo y de un Ejecutivo propios, pero la composición y funcionamiento de ambos órganos vienen determinados por una ley especial, que, en todo caso, debe tener en cuenta que los componentes de los Consejos han de ser elegidos. Por otro lado, los arts. 59bis y 59ter facultan a la ley estatal en cuestión para que los órganos de las Comunidades puedan ejercer las competencias de los órganos de las Regiones (con la intención de evitar así una duplicidad de órganos). Esa ley a la que se refieren los arts. 59bis y 107quater, ha venido siendo hasta hoy la Ley especial de reformas institucionales, de 8 de agosto de 1980 (complementada por la Ley ordinaria de

---

y otro neerlandés, del modo que determine la ley.

<sup>304</sup> La descripción está recogida de DELPÉRÉE, "Le fonti normative in Belgio", *Q.C.*, núm. 2, 1986, p. 281.

<sup>305</sup> Sobre el sistema institucional, puede verse, hasta la última y capital reforma constitucional, UYTENDAELE, M., *Le fédéralisme inachevé. Reflexions sur le système institutionnel belge issu des réformes de 1988/1989*, Bruylant, Bruselas, 1991.

<sup>306</sup> Precepto introducido por la reforma de 1970 y modificado por la de 1988.

<sup>307</sup> Introducido por la reforma de 1970 y modificado por las reformas de junio de 1983 y la más reciente de 20 de junio de 1989.

<sup>308</sup> Sin modificaciones desde su introducción por la reforma de 1970.



9 de agosto<sup>309</sup>), que ha sufrido reformas posteriores por otras leyes especiales, en particular por la de 8 de agosto de 1988, por la de 16 de enero de 1989, de financiación de las Comunidades y de las Regiones y, como consecuencia de la reforma constitucional federal de 1993, por la Ley especial citada, de 16 de julio de 1993 de finalización de la estructura federal del Estado, que la afecta de modo muy sustancial. Pues bien, en lo que respecta a este ámbito orgánico, la Ley en cuestión "ha creado un sistema asimétrico"<sup>310</sup>, en el sentido de que si bien prevé un único Consejo, en el que están representados los flamencos de la Región flamenca y los de Bruselas, y un único Ejecutivo para ejercer las competencias de la Comunidad y de la Región flamencas<sup>311</sup>, dispone en cambio la existencia de dos Consejos y dos Ejecutivos para la Comunidad francesa (en el Consejo de ésta están representados los francófonos de la Región francesa y de Bruselas) y para la Región valona (donde sólo están representados los de la Región francesa), respectivamente<sup>312</sup>.

En el caso de la Comunidad germanófona (no existe, como se ha visto, Región territorial alemana), la composición y funcionamiento del Consejo y del Ejecutivo que prevé el art. 59ter habrán de ser fijados, sin embargo, por ley **ordinaria**, pues el mencionado

---

<sup>309</sup> En el sistema normativo belga es habitual acompañar a la ley especial de una ley ordinaria -normalmente de la misma fecha y título- en la que se regulan los aspectos complementarios de la ley especial que no necesitan de los estrictos requisitos que demanda aquélla.

<sup>310</sup> VELU, Informe cit., p. 365.

<sup>311</sup> Lo que no implica que la Comunidad flamenca deje de subsistir como colectividad política, como pone de relieve DELPÉREÉ, "Le fédéralisme en Belgique", en AAVV, *Le fédéralisme en Europe*, ICPS, Barcelona, 1991, p. 9.

<sup>312</sup> Hasta la Ley especial de 1993 que lo ha abrogado, el art. 1.4 de la Ley especial de 1980 preveía la posibilidad (y determinaba las condiciones) para fusionarse ambos Consejos y ambos Ejecutivos, sin que la misma se llevase a cabo y así se diese paso a la simplificación institucional que propugna DELPÉREÉ ("Le fédéralisme en Belgique", cit., pp. 95-96). La Ley especial de 1993 ha suprimido el art. 1.4 y, en consecuencia, queda también suprimida su referencia en el art 3 y 19.1. Un análisis de la organización y funcionamiento de los órganos comunitarios y regionales, puede verse en el manual de dicho autor, *Droit constitutionnel. T. I. Les données constitutionnelles*, M. Ferdinand Larquier, Bruselas, 2ª ed., 1987, pp. 399 y ss. y 427 y ss.

artículo sólo habla de «la loi»<sup>313</sup>, ley que ha resultado ser la Ley de Reformas Institucionales de 31 de diciembre de 1983. Por lo demás, ello resulta coherente con la configuración del sistema, dado lo gravoso del procedimiento de aprobación de una ley especial y lo reducido de esta Comunidad en comparación con las otras dos.

La reforma de 1993 ha añadido una Sección IV al Tít. III («Los Poderes»), que intitula «Los Consejos de Comunidad y de Región y su Gobierno», compuesto por cuatro artículos (59*quater* a 59*septies*). Con ella, la regulación orgánica directamente constitucional es más detallada y otorga mayor autonomía a los órganos representativos regionales y comunitarios. Así, los órganos regionales han de comprender *ex Constitutione* (no *ex lege*, como hasta ahora) un Consejo y un Gobierno; permite que en la composición de los Consejos comunitarios puedan entrar miembros de Consejos regionales y viceversa; determina que las legislaturas de los Consejos sean de cinco años; especifica varios aspectos del estatuto de los miembros de estos; pero con seguridad lo más relevante es que, previa ley especial que determina o indica (*désigne*) las materias relativas a la elección, composición y funcionamiento de los Consejos de las Comunidades francesa y flamenca y de la Región valona y de sus Gobiernos, éstas son pormenorizadas o desarrolladas (*réglées*) por los propios Consejos, según el tipo de normas que emanen, eso sí, respetando el requisito de mayoría que establece (art. 59*quater*.4)<sup>314</sup>.

En cuanto a la Región de Bruselas-Capital (de la que hay que distinguir *l'agglomération* a la que pertenece Bruselas, que también está constitucionalizada<sup>315</sup>), antes de la reforma de mayo de 1993 la Constitución no hacía referencia a sus órganos<sup>316</sup>. La

---

<sup>313</sup> Con la última reforma se consolida la misma solución, según el art. 59*quater*.4

<sup>314</sup> En todo caso, la mayor parte de este nuevo régimen no será de aplicación hasta la próxima elección de la Cámara de Representantes, según dispone la Disposición Transitoria del art. 59*quater*.

<sup>315</sup> En el art. 108*ter*. La regulación legal de esta *agglomération* se ha efectuado por las Leyes de 26 de julio de 1971, de organización de *les agglomérations* y de las federaciones de municipios, y de 21 de agosto de 1987, modificadora de la anterior y con disposiciones específicas relativas a la Región bruselense.

<sup>316</sup> Sin duda como consecuencia de lo especial de su caso (v. *infra*).

regulación del estatus de esta Región es reciente, pero anterior a la citada reforma: se encuentra en la Ley especial de 12 de enero de 1989, relativa a las instituciones de dicha Región<sup>317</sup>, y en la Ley ordinaria de la misma fecha que regula las modalidades de elección de su Consejo<sup>318</sup>. La primera de ellas determina que las competencias que se conceden a las Comunidades (como se ha dicho, Bruselas es Región, tanto lingüística como territorial, pero no comunidad) y que éstas ejercitan mediante los órganos vistos, serán ejercidas en el caso de la Región bruselense por órganos desdoblados de los órganos regionales, que se denominan "Comisiones comunitarias", de las que existen tres: una francesa, una flamenca y una común, cada una con su Asamblea deliberante y su Colegio ejecutivo, si bien la "Comisión comunitaria común", totalmente autónoma, es mucho más relevante desde el punto de vista político que las otras dos, hasta el punto de entender algún autor que su estatus "permite pensar que al lado de las tres Comunidades belgas, francesa, flamenca y germanófona, contempladas en el art. 3ter del texto constitucional, una nueva comunidad, de composición bilingüe, ha nacido en Bruselas"<sup>319</sup>.

Con la reforma de 1993, el nuevo art. 1º (ubicación que resulta indicativa de la importancia que el reformador constitucional concede a Bruselas) sí especifica (*ex Constitutione*, por tanto) los órganos de esta Región que ejercen las diversas competencias que de modo genérico enuncia<sup>320</sup>, de manera que, de acuerdo con lo que dispone el art. 138 CB, si en alguna medida el contenido de la Ley especial resulta contrario a lo que determina el reformado art. 1º, en esa misma medida se encuentra abrogado. Por otro lado, el nuevo art. 59quinques posibilita una mayor simplificación en el funcionamiento de los órganos de

---

<sup>317</sup> Además de la regulación de Bruselas-Capital como Región, esta Ley especial, en dos de los tres libros que la componen, también desarrolla el resto de las disposiciones constitucionales que contemplan específicamente otros aspectos de este territorio (p. ej., como *agglomération*).

<sup>318</sup> Un análisis de esta normativa, en ERGEC, "Un État fédéral...", cit., pp. 1602-1607.

<sup>319</sup> ERGEC, Ob. cit., p. 1606.

<sup>320</sup> Así, establece que las competencias que en las otras dos Regiones son ejercidas por los órganos provinciales elegidos, en el caso de la Región bruselense las llevan a cabo las Comunidades francesa y flamenca; las que la corresponden en virtud del art. 59bis, las lleva a cabo la Comisión comunitaria común; para el resto de materias, los órganos de la propia Región bruselense.

composición francesa, al prever que el Consejo de la Comunidad francesa, el de la Región valona y el grupo lingüístico francés del Consejo de Bruselas-Capital, puedan acordar, mediante decreto, que el Consejo y el Gobierno de la Región valona dentro del ámbito de la Región lingüística francesa, por un lado, y el grupo lingüístico francés del Consejo de la Región (territorial) de Bruselas y su Colegio en la Región bilingüe de Bruselas por otro, ejerzan, total o parcialmente, las competencias de la Comunidad francesa.

Por lo demás, una de las innovaciones en las que mayor reflejo tiene el carácter federalizante de la reforma constitucional, desde el punto de vista orgánico, es en el nuevo papel que se le otorga al Senado, en relación directa con la conformación territorial e institucional del Estado y con las competencias a ejercer por los órganos comunitarios y regionales. Así se refleja en el nuevo y ahora extenso art. 53, cuando regula directamente su compleja composición tomando siempre como referencia los diversos grupos, frente a los criterios habidos hasta el momento (los senadores han sido elegidos por provincias, ya de forma directa por el electorado, ya por los consejos provinciales, o por el propio Senado). Y, por encima de esto, todavía otros dos preceptos muestran mejor esa tendencia: el reformado art. 41, que coloca «en pie de igualdad» al Senado con la Cámara de representantes a la hora «de decidir sobre varias e importantes cuestiones (entre ellas, las leyes de aprobación de los acuerdos de cooperación concluidos entre el Estado, las Comunidades y las Regiones)», y eleva su importancia en el trámite del resto de las materias; el otro precepto es el art. 107*ter-bis*.2, que confía al Senado un pronunciamiento en forma de dictamen motivado en caso de conflicto de intereses entre los diversos órganos legislativos (incluido el Parlamento), en las condiciones y modos que establezca una ley especial.

#### b) Competencias.

Como antes se adelantó, tanto el ente territorial -Región-, como el no territorial -comunidad-, disponen de competencias propias. Las de las Comunidades francesa y flamenca vienen constitucionalmente determinadas, de modo genérico, en el art. 59*bis*.2, 2*bis* y 3, y las de la alemana en el 59*ter*.2 (preceptos que se mantienen inalterados en la última reforma).



De forma extractada, son las siguientes: por un lado, cultura<sup>321</sup>, enseñanza (con las excepciones que se señalan) y cooperación -tanto entre Comunidades como internacional- en el ámbito de dichas competencias<sup>322</sup>; por otro, las denominadas por la propia Constitución «materias personalizables» (*matières personnalisables*), esto es, aquellas materias "que por su naturaleza están estrechamente vinculadas a las personas y que, en razón de este vínculo, reclaman un tratamiento diferenciado de una Comunidad a otra"<sup>323</sup> (v. gr., política sanitaria o asistencia social). Todas estas materias (en la de enseñanza con las excepciones mencionadas) conllevan también, desde las reformas constitucionales de 1988, **la capacidad de concluir tratados**, sin duda el aspecto más llamativo para el foráneo, de entre todas las competencias de por sí<sup>324</sup>, pero mucho más si se tiene en cuenta que, desde el caso "Fromagerie Franco-Suisse-Le Ski" (S. de la Corte de casación de 27 de mayo de 1971), entre la doctrina belga es pacífico que las normas de tratados internacionales con efectos internos tienen primacía sobre el derecho nacional. En todo caso, la concreción de las

---

<sup>321</sup> Que se detalla en el art. 4 de la Ley especial citada, de agosto de 1980.

<sup>322</sup> Resulta obvia la importancia de este tipo de competencias en el sistema belga, frente a lo que sucede en los demás sistemas, donde la importancia de la cultura (no así la de la enseñanza, ciertamente) es casi ornamental: en el presente caso, son las primeras de las que se da cuenta y se especifican en la Constitución, en contra de lo que sucede con otras -de las que ahora se dará cuenta- a las que se refiere de modo genérico y sobre las cuáles se remite al legislador.

<sup>323</sup> La descripción está tomada del Informe de J. VELU, cit., p. 362.

<sup>324</sup> La ley especial que debe disponer «las modalidades de conclusión de tratados» habrá de ser "una de las cuestiones más espinosas de la tercera fase de reforma del Estado", decía ERGEC, "Un État fédéral...", cit., p. 1601. Diversos análisis sobre esta cuestión en DELPÉRÉE, F. y LEJEUNE, Y. (dir.), *La collaboration de l'État, des communes et des régions dans le domaine de la politique extérieure*, Bryulant, Bruselas, 1988, o también en DEHOUSSE, Fr. "La réforme de l'État. Les relations internationales", *J.T.*, 1989. Todos estos estudios, no obstante, son anteriores a la regulación de la materia, que se acaba de efectuar por dos leyes, especial y ordinaria, sobre las relaciones internacionales de las Comunidades y de las Regiones, ambas de la misma fecha: 5 de mayo de 1993. Puede verse un primer análisis de las competencias sobre relaciones internacionales en el nuevo sistema en ANDERSEN, R., "Les compétences", en F. Delpérée (coord.), *La Constitution Fédérale du 5 mai 1993*, Bruylant, Bruxelles, 1993, pp. 138 y ss.; en nuestra lengua, una alusión mucho más breve puede verse en el artículo que acaba de aparecer debido a DELPÉRÉE, F., "El federalismo belga", *A.D.C.P.*, núm. 5, 1993, pp. 99-100. Por supuesto, las competencias sobre relaciones internacionales de Comunidades y Regiones son ahora mucho más amplias y relevantes.

materias culturales y «personalizables», debe ser determinada por una ley especial, para las Comunidades francesa y flamenca<sup>325</sup>. Sin embargo, para la Comunidad germanófona las competencias son concretadas también por la Ley ordinaria mencionada con anterioridad.

A las materias citadas, debe añadirse también la del uso de las lenguas en el ámbito administrativo, en centros públicos de enseñanza y en las relaciones y documentos laborales, en este caso con la especificación constitucional de que se trata de una materia a regular por los Consejos «con exclusión del legislador» (estatal, según lo que en el siguiente apartado se dirá). Esta competencia debe ser puesta, no obstante, en relación con el art. 23, que reserva a «la ley» (al legislador estatal) el uso de las lenguas en los actos de la autoridad pública y los asuntos judiciales<sup>326</sup>.

La regulación de las materias vistas que efectúen las Comunidades, no tiene siempre la misma eficacia desde el punto de vista territorial, de acuerdo con lo que determinan los arts. 59bis.4 y 4bis<sup>327</sup>.

Si así están reguladas las competencias de las Comunidades en la Constitución, en la misma no hay referencia directa a las de las Regiones, en lo que se ha calificado de "extraña discreción" del constituyente de 1970<sup>328</sup>; el art. 107<sup>quater</sup> de la misma se remite a la ley, tanto para la creación de los órganos regionales (v. *supra*, lo expuesto en el subapartado

---

<sup>325</sup> Que hoy es la Ley especial de 8 de agosto de 1980, reformada por las leyes especiales posteriores antes citadas, sobre todo por la de 8 de agosto de 1988. Dichas competencias vienen detalladas en su art. 5. Un análisis de las modificaciones competenciales introducidas por dicha Ley, en HAUBERT, B. y VANDERNOOT, P., "La nouvelle loi des réformes institutionnelles du 8 août 1988", *Administration Publique. Revue de Droit Publique et Sciences Administratives*, Institut Belge de Sciences Administratives, 3/1988, pp. 211 y ss.; de modo más resumido, en ERGEC, "Un État fédéral...", cit., pp. 1596-1601.

<sup>326</sup> V. al respecto la Ley de 2 de agosto de 1963, sobre el empleo de lenguas en materia administrativa y de las leyes sobre el empleo de lenguas en materia administrativa, coordinadas el 18 de julio de 1966, modificada por la Ley especial de julio de 1993, de finalización del sistema federal.

<sup>327</sup> Puede verse al respecto, teniendo en cuenta las modificaciones posteriores, el Informe de J. VELU, cit., pp. 376-380.

<sup>328</sup> VELU, Ob. cit., p 380.

anterior) como para la determinación de sus competencias, eso sí, recordando que entre las mismas no pueden encontrarse las que son objeto del art. 23, que se acaba de especificar, y del 59bis, esto es, las de las Comunidades<sup>329</sup>. En este caso, obviamente, el criterio *ratione loci* de las competencias resulta claro: alcanza el ámbito territorial de cada Región respectiva.

La ley a la que la Constitución se remite sigue siendo la Ley especial de 8 de agosto de 1980 (con las modificaciones anteriormente señaladas). En el caso de la Región bruselense, el art. 4 de su Ley especial le asigna las mismas competencias que otorga la Ley especial anterior a las Regiones valona y flamenca (si bien la reforma de este artículo por la Ley especial de 1993, exceptúa las competencias especificadas en el nuevo art. 59quater.4, párrafo 2º, que son tan sólo de carácter institucional, referidas a los Consejos y Gobiernos flamencos y valones). Esas competencias regionales son, principalmente, las de ordenamiento del territorio, medioambiente, economía, política energética, política de empleo y obras públicas y transportes<sup>330</sup>.

Por último, relacionado de forma directa con las competencias se encuentra la **cláusula de los "poderes implícitos"** que, aunque hubiera podido entenderse como deducible tácitamente del propio sistema, es normativizada por los arts. 10 de la Ley especial de 8 de agosto de 1980 y 5 de la Ley ordinaria de 31 de diciembre de 1983<sup>331</sup>, al disponer que las regulaciones de las Comunidades y Regiones

---

<sup>329</sup> Los preceptos citados, por cierto, se refieren a las Comunidades francesa y flamenca, pero no a la germanófona lo que, en teoría, y salvo desconocimiento de algún dato por nuestra parte, hubiera posibilitado que las competencias de esta Comunidad (al menos parte, hipótesis más verosímil) las hubiese atribuido el legislador especial a una Región (la valona, se supone, que es el territorio en el que está inserta la Comunidad de lengua alemana), en evidente contraste con el espíritu de la Constitución y con grave detrimento del contenido del art. 59ter. Pero lo cierto es que el 107quater exceptúa el 59bis y no el 59ter.

<sup>330</sup> Cada una de ellas en la medida en que, con minucioso pormenor, se detalla en el extenso art. 6 de la citada Ley especial de 1980, reformada.

<sup>331</sup> Normativización que "no hace más que complicar las cosas", dice DELPÉRÉE, "La Cour d'arbitrage...", cit., p. 193.

«pueden incluir disposiciones de derecho relativas a materias para las que los Consejos no sean competentes, en la medida en que estas disposiciones sean necesarias para el ejercicio de su competencia»<sup>332</sup>.

Es discutido por la doctrina si el alcance de esta cláusula queda dentro de las competencias propias de los entes, pero permitiendo reglar éstas de modo tal que puedan afectar, incluso, al derecho propiamente estatal (civil, comercial, social), o si permite desbordar ese marco competencial propio y les habilita para regular materias que no tienen atribuidas expresamente. La *Cour d'arbitrage* (en adelante *C. d'a.*), parece mostrarse partidaria de una interpretación generosa de la misma<sup>333</sup>, permitiendo que en su virtud se

---

<sup>332</sup> El término «necesarias» ha sido introducido por la reforma de la Ley de 8 de agosto de 1988, en sustitución del evidentemente más riguroso «indispensables», que era el término original, lo que, según ERGEC, provoca expectativa sobre la reacción de la *Cour d'arbitrage*, que hasta el momento se había mostrado relativamente estricta a este respecto ("Un État fédéral...", cit., p. 1599). *Vid.*, no obstante, lo que se dice a continuación en el texto principal. De forma monográfica, puede verse sobre este asunto, CEREXHE, G., *Les compétences implicites et leur application en droit belge*, Bruylant, Bruselas, 1989.

<sup>333</sup> Ss. de 20 de diciembre de 1985, 30 de junio de 1988 ó 9 de noviembre de 1988. La jurisprudencia sobre conflictos entre Estado y Regiones o Comunidades, o entre éstas, no es muy abundante, por la sencilla razón de que el órgano al que corresponde conocer de ellos se ha creado y constituido hace poco tiempo. Así es, la Corte de Arbitraje no fue constitucionalizada hasta hace pocos años, con la reforma de 1980, mediante la adición de un Capítulo específico, el IIIbis, pero no dedicado a la Corte como institución, a pesar de estar dentro del Tít. III («De los poderes»), sino con la específica intención de regular los conflictos (de ahí que se intitule «Prevención y solución de conflictos»); se componía de un único artículo, el 107ter (con la nueva reforma, de dos, pues se añade un 107ter-bis, que nada tiene que ver con la Corte de Arbitraje y sí con la prevención y resolución de conflictos), y una disposición transitoria que indicaba la entrada en vigor de dicho artículo (por tanto, de la Corte de Arbitraje) en un plazo de seis meses. En realidad el tiempo que tardó en ser emanada la ley en cuestión alcanzó los tres años, y fue la Ley de 28 de junio de 1983, sobre organización, competencia y funcionamiento de la Corte de Arbitraje. Acerca del carácter de ésta como Tribunal constitucional, ha adquirido entre nosotros difusión la obra del profesor italiano P. CARROZZA, *La Cour d'Arbitrage belge come corte costituzionale*, CEDAM, Padua, 1985, cuya primera parte constituye una exposición del sistema belga hasta la publicación de la misma. Pueden verse asimismo el artículo de DELPÉREÉ, "Belgio. 'La Cour d'arbitrage' e il controllo di costituzionalità", *Q.C.*, 1986, pp. 415 y ss. y, con posterioridad, *La Cour d'arbitrage. Actualité et perspectives*, Bruylant, Bruselas, 1988. La historia del control de las normas en el sistema belga hasta ese momento, puede encontrarse resumida en el manual también de DELPÉREÉ, *Droit constitutionnelle*, cit., pp. 107 y ss. En todo caso, el art. 107ter fue modificado después con motivo de la reforma constitucional de 1988, extendiendo el ámbito de actuación de la Corte. Su regulación actual se encuentra



puedan ejercer competencias accesorias en principio estatales, si bien con sometimiento a varios límites<sup>334</sup>.

Dada cuenta hasta aquí de la regulación normativa del sistema competencial belga, al pasar a su análisis hay que advertir inmediatamente que lo más reseñable del mismo es que, hasta el momento, las competencias regionales y de las Comunidades han sido siempre "de atribución", esto es, no originarias<sup>335</sup>, aunque las mismas acaban siendo **concretadas (y en esa medida, atribuidas indirectamente) por ley**. Tal y como el sistema estaba configurado hasta hoy, al Estado le corresponde el poder residual (excepto en los casos señalados de forma expresa por las normas, y en particular en los arts. 59bis.2.2 y 59ter.2.3, que se remite al anterior, sobre la enseñanza, materia en la que corresponde a las Comunidades el poder residual y al Estado lo que se determina de modo específico)<sup>336</sup>. Pero, en las materias en las que eran competentes Comunidades y Regiones, éstas se rigen, utilizando la expresión ERGEC, por "los principios de autonomía y de exclusividad de las competencias"<sup>337</sup>. El

---

en la Ley especial de 6 de enero de 1989 sobre la Corte de Arbitraje (que abroga la Ley anterior de 1983, y que ha sido modificada a su vez reciente, aunque no sustancialmente, por la Ley especial de 16 de julio de 1993, de finalización de la estructura federal del Estado) complementada con una ley ordinaria de la misma fecha (v. DELVA, J., "Profil constitutionnel de la Cour d'arbitrage de Belgique", *Administration Publique Trimestrielle*, 1/1991, pp. 1 a 25). Un análisis de la Corte de arbitraje y, sobre todo, de su jurisprudencia hasta 1989, en DELPÉRÉE, F. y RASSON-ROLAND, A., *Recueil d'études sur la Cour d'arbitrage 1980-1990*, Bruylant, Bruselas, 1990, de la que la aportación del primero ya citada, "La Cour d'arbitrage et le fédéralisme belge", al colectivo *Federalisme et Cours Suprêmes*, es un resumen actualizado hasta su fecha de publicación.

<sup>334</sup> En concreto, según DELPÉRÉE, a cuatro: v. "La Cour d'arbitrage...", cit., pp. 194-5. Este artículo ha sido excluido del art. 19 por el art. 7 de la Ley especial de 1993.

<sup>335</sup> DELPÉRÉE ha dicho en alguna ocasión que no son "de pleno derecho" ("La Cour d'arbitrage...", cit., p. 192), expresión que quizá pudiera dar lugar a confusiones, dado que, una vez atribuidas a los entes comunitarios o regionales, las competencias son ejercidas por estos, sin duda, en el más pleno de los derechos.

<sup>336</sup> Las materias que son nacionales, y no comunitarias o regionales, son clasificadas en la obra de DELPÉRÉE-RASSON, *Recueil...*, cit., distinguiendo, al hilo de la jurisprudencia, entre materias reservadas a la ley en sentido estricto (lo que excluye otro tipo de norma), materias sustraídas a las Comunidades y Regiones y competencias residuales propiamente dichas (indeterminadas por definición) (pp. 122-126).

<sup>337</sup> ERGEC, "Un État fédéral...", cit., p. 1596.

primero implica que el legislador especial atribuye a Comunidades y Regiones la plenitud de las competencias que les corresponden, según ha señalado varias veces la C. d'a.<sup>338</sup>, órgano que viene procurando una interpretación extensa de las mismas<sup>339</sup> y, en consecuencia, una interpretación restrictiva de las excepciones<sup>340</sup>. Es este principio de autonomía el que a su vez "tiene por corolario la exclusividad de las competencias"<sup>341</sup>. Literalmente la C. d'a. ha dicho que "Las disposiciones constitucionales han determinado una distribución exclusiva de competencias territoriales", sistema que supone que "toda relación y toda situación concreta sea regulada por un sólo legislador"<sup>342</sup>. Por lo tanto, concluye DELPÉRÉE, "la Corte de arbitraje rechaza así todo sistema de competencia territorial concurrente"<sup>343</sup>. Esta consecuencia no sólo juega para el principio *ratione materiae* sino también para el principio *ratione loci*, según ha expuesto la misma C. d'a.<sup>344</sup>. La idea del constituyente, y sobre todo del legislador especial belga, aleccionado por la experiencia de algunos sistemas federales, ha sido la de rechazar la concurrencia de competencias. En la Ley especial de 8 de agosto de 1988, salvo algunas matizaciones, "el dogma de la exclusividad de las competencias se ha reafirmado con convicción"<sup>345</sup>. No obstante, la experiencia de esos mismos sistemas federales demuestra la dificultad de la exclusividad competencial en

---

<sup>338</sup> Sentencias de 26 de junio de 1986, núm. 25, de 22 de octubre de 1986, núm. 27, de 20 de enero de 1987, núm. 31, de 15 de octubre de 1987, núm. 40 o de 29 de octubre de 1987, núm. 41.

<sup>339</sup> DELPÉRÉE, "La Cour d'Arbitrage...", cit., p. 178.

<sup>340</sup> P. ej., Ss. de 22 de octubre de 1986, núm. 27, 28 de octubre de 1986, núm. 28, y 22 de abril de 1987, núm. 35.

<sup>341</sup> ERGEC, *Op. cit.*, loc. cit. "A diferencia especialmente de lo que sucede en los Estados regionales o comunitarios -como Italia o España-, no corresponde -por regla general- a la colectividad central establecer las reglas de base (básicas) de las que las Comunidades y Regiones procurarían solamente la ejecución", dice DELPÉRÉE, "La Cour d'Arbitrage..", cit., p. 171.

<sup>342</sup> S. de 30 de enero de 1986, núm. 9.

<sup>343</sup> DELPÉRÉE, "La Cour d'arbitrage...", cit., p. 191.

<sup>344</sup> S. citada de 30 de enero de 1986.

<sup>345</sup> ERGEC, *Ob. cit.*, p. 1597.

sentido estricto. La propia *C. d'a.* es consciente de ello, y lo denotan algunos supuestos<sup>346</sup>. Y en las materias conocidas como "paralelas"<sup>347</sup>, también la *C. d'a.* ha llegado a acudir a los principios de proporcionalidad y buena fe<sup>348</sup>, principios que, dice ERGEC, "implican que cada autoridad vela por no invadir indebidamente las competencias de otra autoridad hasta el punto de colocarla en la imposibilidad práctica de ejercer sus competencias". Como pone de relieve este mismo autor, ello ha llevado a una polémica acerca de la conveniencia de deshacerse del dogma de la exclusividad competencial y reconocer la existencia de competencias concurrentes<sup>349</sup>.

Por otro lado, el citado dogma de la exclusividad de las competencias es susceptible de matización. Ahora bien, se trata de una matización que, en el fondo, juega en favor de los entes comunitarios y regionales. Las competencias de estos, según se deduce de cuanto llevamos dicho, salvo contadas ocasiones en que son directamente atribuidas por la Constitución (p. ej., el n° 3 del art. 59bis), son -como antes se decía- concretadas y, en este sentido atribuidas, por las leyes emanadas en cumplimiento de las remisiones que la Constitución hace en los arts. 59bis.2 párrafo último y 2bis, para las Comunidades, y 107quater, para las Regiones. **No existe, pues, una reserva competencial *ex Constitutione* en sentido estricto, ni para los entes ni para el propio Estado.** Que no exista en la Constitución no quiere decir que no exista en otra norma: se encuentra en el primer párrafo del art. 19.1 de la tan citada Ley especial de reformas institucionales de 8 de agosto de 1980, cuando dispone que

«El decreto<sup>350</sup> regula las materias contempladas en los arts. 4 a 11, sin perjuicio de las competencias que la Constitución reserva a la ley».

---

<sup>346</sup> P. ej., en materia de iniciativa pública industrial: S. 25 de enero de 1986.

<sup>347</sup> Distintas de las concurrentes: cfr. el ejemplo de la expropiación en DELPÉRÉE, "Le fédéralisme en Belgique", cit., p. 97.

<sup>348</sup> P. ej., S. de 22 de octubre de 1986.

<sup>349</sup> ERGEC, Ob. cit., p. 1598.

<sup>350</sup> Norma propia de los órganos representativos comunitarios y regionales (*vid. infra*).

La C. d'a. ha interpretado esta prescripción del siguiente modo:

"Salvo el caso en que una habilitación especial y expresa haya sido dada por las leyes especial y ordinaria de reformas institucionales, el decreto no puede regular las materias que le han sido atribuidas más que a condición de no invadir de ninguna manera las competencias reservadas a ley por la Constitución" (S. de 23 de diciembre de 1987).

Por lo tanto, como dice DELPÉRÉE, "es sobre la base de una disposición de la ley especial sobre la que la Corte consagra la teoría de las materias reservadas". Se trata de una reserva que, en el fondo, juega en favor de las competencias regionales y comunitarias, pues, si en un primer momento las correspondientes normas de estos entes sólo pueden regular las materias que les son atribuidas en tanto no invadan las competencias reservadas por la Constitución a la ley, sí cabe esa invasión, *a contrario*, cuando exista una habilitación "especial y expresa" que provenga de la ley especial "o incluso -dice DELPÉRÉE- de ley ordinaria de reformas institucionales"<sup>351</sup>.

Aun con todo (con la interpretación extensiva de las competencias exclusivas regionales y comunitarias, con una reserva de ley especial que en el fondo juega a favor de dichas competencias, etc.), el sistema de distribución de competencias belga tiene también sus límites, no tanto en la Constitución como en la jurisprudencia de la Corte arbitral. En el caso de la Constitución, posiblemente la única matización, más que al sistema de distribución de competencias (que, como se ha visto, acaba siendo en buena medida de origen legal especial) al ejercicio de las mismas, es el mecanismo conocido como "timbre de alarma" (*sonnette d'alarme*) que se recoge en el art. 38bis CB (y que permanece inalterado en la nueva reforma). En virtud del mismo, y en las condiciones procedimentales que el precepto especifica, una mayoría cualificada (3/4) de un grupo lingüístico del Parlamento belga, está facultada para presentar una moción frente a un proyecto o a una proposición de ley, cuando

---

<sup>351</sup> DELPÉRÉE, "La Cour d'arbitrage...", cit., p. 181, quien a continuación demuestra fehacientemente esa conclusión en un ejemplo, tal y como ha razonado la C. d'a. en la S. de 3 de diciembre de 1987, núm. 43, cuyo contenido era materia penal. Con el nuevo sistema, no obstante, se ha criticado esta reserva a la ley en favor del legislador estatal (cfr. VAN ORSHOVEN, P., "Les compétences réservées", en *La Constitution fédérale du 5 mai 1993*, cit., pp. 195 y ss.



considere que puede atentar gravemente a las relaciones entre Comunidades, moción que tiene por efecto interrumpir el procedimiento parlamentario en marcha, siempre que no sea la ley de presupuestos o leyes especiales. En tal caso, el Consejo de Ministros ha de emitir un dictamen motivado y ha de proceder a que la Cámara en cuestión se pronuncie, bien sobre el dictamen, bien sobre el proyecto o la proposición. Este mecanismo sólo puede ser empleado una vez por el mismo grupo lingüístico para el mismo proyecto o proposición.

En la jurisprudencia de la *C. d'a.*, por otro lado, también hay manifestaciones de límites al sistema de distribución competencial: la aplicación por la misma del principio de proporcionalidad, la matización del de igualdad institucional, el escaso eco del principio de participación en su jurisprudencia, etc., han de ser interpretados en este sentido<sup>352</sup>. Es cierto que, respecto a la prevalencia del interés general sobre el comunitario o regional, la Constitución y las leyes no son muy explícitas, pero no es menos cierto que la *C. d'a.* ha demostrado preocupación por el mismo en temas tan importantes como la fiscalidad, aplicando la segunda parte del art. 6 de la Ley especial de agosto de 1980 -que garantiza la unidad económica y monetaria<sup>353</sup>- de modo tal, *v. gr.*, que anula una norma regional que impone tasas por considerarla como una medida contraria al principio de libre circulación de mercancías<sup>354</sup>.

Hasta aquí el sistema según funciona hasta ahora. Pero la reforma de mayo de 1993 convierte a Bélgica, como se ha dicho, en un Estado federal, y donde ello tiene mayor repercusión es, precisamente, en el sistema de distribución de competencias.

Así es, la modificación introduce un nuevo y capital precepto, el art. 25<sup>ter</sup>, en virtud del cual se invierten los términos antes expuestos, y es

---

<sup>352</sup> Como DELPÉRÉE pone de relieve "La Cour d'arbitrage...", cit., pp. 182 y ss.

<sup>353</sup> El extenso art. 6 de dicha Ley, que detalla las competencias que corresponden a las Regiones del art. 107<sup>quater</sup> CB, ha sido en los sustancial alterado -como era lógico- por el art. 2 de la Ley especial de 1993, y abrogado en algunos de sus preceptos por el art. 64 de la misma.

<sup>354</sup> V., p. ej., la S. de 25 de febrero de 1988, núm. 47.

«La autoridad federal [la que] no tiene más competencias que las que le atribuye formalmente la Constitución y las leyes emanadas en virtud de la misma»;

en cambio,

«Las Comunidades y las Regiones, cada una para aquello que les concierne, son competentes en las otras materias, en las condiciones y según las modalidades fijadas por la ley»,

ley que deberá ser especial. Este artículo, tan caracterizador del nuevo sistema, se acompaña, no obstante, de una disposición transitoria que difiere a dicha ley especial la fecha de entrada en vigor de este precepto constitucional, con la condición de que

«Esta fecha no puede ser anterior a la fecha de entrada en vigor del nuevo artículo a insertar en el Título III de la Constitución, que determinará las competencias exclusivas de la autoridad federal»,

algo totalmente lógico, puesto que si las competencias del Estado han de venir determinadas por la Constitución, y las leyes que determinen el régimen de éstas, así como las que fijen las modalidades y condiciones de las competencias, han de ser emanadas «en virtud» de lo que determine la Constitución, por fuerza ha de ser anterior la determinación constitucional de las competencias estatales.

Por tanto, como antes se adelantaba, la última reforma, cuando se complete, conllevará un sistema, desde el punto de vista competencial, opuesto al actual. En coherencia con ello, el nuevo art. 107ter-bis.1 constitucionaliza, de forma expresa, el principio de la «lealtad federal»<sup>355</sup>, con el fin de evitar conflictos de intereses, y el núm. 3 del mismo artículo prevé una ley especial para regular un procedimiento tendente a prevenir y a solucionar los conflictos de intereses entre los órganos ejecutivos de las diversas instancias. Este nuevo artículo también se acompaña de una disposición transitoria, que determina la aplicación de la Ley ordinaria de 9 de agosto de 1980 de reformas institucionales hasta tanto

---

<sup>355</sup> En términos sociales, enormemente reiterados, lo que el malogrado Rey Balduino denominó en su último discurso, de 21 de julio de 1993, "civismo federal".

no se elabore la ley especial a la que él mismo se refiere. Ahora bien -y adelantamos con ello la constatación de las singularidades del sistema de fuentes belga, que es el objeto del apartado siguiente- esa Ley de 9 de agosto, aunque es ordinaria, en aquello que concierne a la prevención y resolución de conflictos, sin embargo,

«no puede ser abrogada, completada, modificada o reemplazada más que por las leyes mencionadas en el artículo 107ter, párrafos 2 y 3»<sup>356</sup>

(de modo que, como puede observarse, nos encontramos ante un supuesto en el que, por disposición constitucional, la abrogación o modificación de una ley ordinaria no puede hacerse por otra ley ordinaria, sino por una ley especial).

En todo caso, el nuevo sistema competencial implantado, es objeto de controversia por la doctrina, hasta donde nosotros sabemos<sup>357</sup>. Y lo cierto es que no parece un sistema precisamente perfecto desde el punto de vista técnico, ni de fácil aplicación (como, por lo demás, el sistema belga en general desde que comenzara la descentralización). La reserva que la CB reformada hace a las leyes especiales, se sobrentiende que es una reserva material, esto es, que las mismas fijan competencias por sí mismas, y que no se limitan a desarrollar las que establece el texto constitucional. Si ello es así, resultaría que, pese a que la cláusula residual juegue a favor de los entes federados, las leyes deberán determinar con exhaustividad las competencias del Estado respecto de las Regiones y Comunidades, y de éstas unas respecto de otras, esto es, tres listas<sup>358</sup>, pues, al hacer jugar la CB la residualidad competencial en favor de ambas indistintamente, los nuevos títulos competenciales que vayan

---

<sup>356</sup> Aunque en el texto de la Cámara de Representantes belga que nosotros manejamos figura 107ter, ha de entenderse que se refiere al nuevo 107ter-bis, tanto por el objeto de las leyes a las que se remite, como porque, sencillamente, no hay párrafo 3 en el 107ter.

<sup>357</sup> P. ej., F. DELPÉRÉE, el reciente trabajo antes citado "El federalismo belga", lo critica de modo muy severo. Por el contrario, R. SENELLE lo ve como un buen sistema (GARCIA CANALES, M., "El federalismo belga y la Unión Europea. Conversación con el profesor Robert SENELLE", A.D.C.P., núm. 5, 1993, pp. 24-5).

<sup>358</sup> Como dice ANDERSEN, Ob. cit., p. 162.

surgiendo pueden afectar o interesar tanto a las Regiones como a las Comunidades<sup>359</sup>. Sólo así parece explicable lo que en principio es ilógico, esto es, la detallada determinación de las competencias que corresponde a los entes territoriales y a los no territoriales, cuando en favor de ellos juega la cláusula residual, cláusula que, por su mismo papel, haría innecesaria tal determinación. El sistema competencial ideado es objeto de crítica por DELPÉRÉE, para quien, por un lado, dado que la CB no establece las competencias estatales sino de forma dispersa (defensa, relaciones internacionales, etc.), "La operación que tienda a enumerar las competencias federales obligaría, desde un punto de vista práctico, a reescribir el conjunto de la Constitución. Una ley especial no puede ser suficiente"; y, por otro, la efectividad de la atribución de las competencias residuales "no será efectiva nada más que el día en que las competencias federales hayan sido objeto de una enumeración gracias a una Ley especial". Todo ello, concluye el autor, aboca a pensar que "la transferencia de competencias residuales... va a ser utilizada como una norma de interpretación de la Constitución"<sup>360</sup>.

En fin, la puesta en marcha del nuevo sistema competencial se prevé notablemente difícil pues, además de lo mencionado, han de verse cuestiones tales como la de los poderes implícitos ahora que la distribución de competencias es la opuesta a la anterior (¿habría que entender que los mismos corresponden al Estado, que es el que de acuerdo con la reforma tiene las competencias tasadas?, o como la de la financiación, que por fuerza ha de tener una influencia absoluta en la puesta en práctica del nuevo modelo. Por todo ello, como bien se ha dicho, es de este punto del que "dependerá, en gran parte, el destino de Bélgica"<sup>361</sup>.

---

<sup>359</sup> Si después de investigar cuándo una competencia corresponde al Estado o a los entes federados, se concluye que es una competencia residual, pero no es posible dilucidar si corresponde a las comunidades o las Regiones, acaba en el acervo de éstas (ANDERSEN, *Ibidem*).

<sup>360</sup> DELPÉRÉE, "El federalismo belga", cit., pp. 98-9.

<sup>361</sup> ANDERSEN, *Idem*, pp. 163-4.



c) Fuentes. Análisis particular de les ordonnances de Bruselas-Capital.

Por tanto, Comunidades y Regiones belgas tienen competencias (y tendrán aún más con la reforma federal) y órganos para su ejercicio. Queda por analizar el tipo de potestad en que se traduce ese ejercicio competencial, y de modo singular, naturalmente, la potestad legislativa que, como al inicio se adelantó, estos entes poseen. Cabe constatar al respecto una diferenciación entre unos supuestos y otros.

Así es, los arts. 59bis y 59ter de la Constitución, al disponer en los párrafos antes vistos las competencias de las Comunidades francesa, flamenca y alemana, establecen que las mismas las regulan «mediante decreto», y en los números 4 y 4bis del art. 59bis y 2 del art. 59ter, se especifica que esos decretos «tienen fuerza de ley» en las condiciones (territoriales e institucionales) que dichos preceptos determinan.

El art. 107quater, en cambio, nada especifica a este respecto para las Regiones, salvo que es la ley la que ha de atribuir a los órganos regionales

«la competencia de regular las materias que determine... en el ámbito (*ressort*) y según el modo que establezca».

Es el art. 26bis, dentro del Tít. III, que regula «Los Poderes», introducido por la reforma de 1980 (y no alterado), el que establece que las leyes de ejecución del 107quater determinan la fuerza jurídica de las normas emanadas por los órganos regionales, leyes que

«pueden conferir a esos órganos el poder de adoptar decretos con fuerza de ley...».

Como bien afirma DELPÉRÉE, "en rigor el art. 26bis no contiene una nueva norma jurídica", sino que "ofrece más bien una interpretación oficial de otra disposición constitucional -el art. 107quater- cuyas prescripciones se prestaban a discusión"<sup>362</sup>. En

---

<sup>362</sup> DELPÉRÉE, F., "La elaboración de las leyes y de los actos equivalentes a las leyes en Bélgica", *R.E.D.C.*, núm. 16, 1986, p. 69.

consecuencia, la Ley especial de 8 de agosto de 1980 determinó que las materias objeto de competencia regional, tal y como sucedía con las de competencia comunitaria, habían de ser reguladas mediante decreto (art. 19.1<sup>363</sup>), especificando a continuación que

«El decreto tiene fuerza de ley. Puede abrogar, completar, modificar o reemplazar las disposiciones legales en vigor» (art. 19.2).

Se trata, pues, de una remisión del constituyente al legislador especial, que es en verdad quien, en última instancia, acaba atribuyendo la potestad legislativa a las **Regiones**. La razón de que no sea la misma Constitución la que atribuya fuerza de ley a las normas emanadas por los Consejos regionales y sí a las de los de las Comunidades, es meramente política, según desvela DELPÉRÉE cuando afirma que "en realidad el poder político ha querido reservarse la solución de la cuestión del valor de las normas míticas (*sic.*) que adoptará, en su día, una de las tres Regiones no organizada por la ley especial de agosto de 1980, es decir, la región de Bruselas"<sup>364</sup>.

Por tanto, en principio, Comunidades y Regiones, mediante sus Consejos, emanan normas con fuerza de ley. Por lo demás, la iniciativa de estas normas corresponde al Ejecutivo comunitario o regional y a los miembros del Consejo respectivo (art. 18 de la Ley especial de reformas institucionales) y es el Ejecutivo el que sanciona y promulga los decretos (art. 21 de la misma). En definitiva, en el sistema belga "seis normas jurídicas tienen un valor idéntico, el de ley": la proveniente del Parlamento nacional, las de los Consejos de las tres Comunidades y las de las Regiones flamenca y valona. Y ello, con las particularidades añadidas, además, de que a) "el derecho belga no conoce... ningún procedimiento que permita afirmar que una norma [de entre las anteriores] es superior a otra" y b) que, puesto que

---

<sup>363</sup> Hoy modificado por la Ley especial de 1993, que exceptúa de esta posibilidad reguladora el objeto del art. 10, esto es, la cláusula de poderes implícitos (v. *supra*) y ya no cita al art. 11, al que a su vez también modifica.

<sup>364</sup> DELPÉRÉE, "La elaboración de las leyes...", cit., p. 69, n. 6. Sobre el rango de las normas emanadas por la Región bruselense, v. *infra*.

funciona sólo con competencias exclusivas, "desconoce igualmente... el principio según el cual «el Derecho federal prevalece sobre el Derecho cantonal»"<sup>365</sup>.

Ahora bien, como a lo largo de la explicación de este sistema singular se ha venido diciendo, el mismo dispone de un tipo de norma estatal denominado "**ley especial**". Según se dijo al principio, la misma se caracteriza por unos fuertes requisitos formales y por tener reservadas las regulaciones de determinadas materias. No resultaría superfluo preguntarse si este tipo de ley es exactamente igual que el resto de las leyes estatales y, según lo que se acaba de decir, de los decretos regionales. Al respecto, no parece que la doctrina se muestre en pleno acuerdo. Así, para DELPÉRÉE, este tipo de ley, a pesar de necesitar mayorías que ni siquiera la reforma constitucional requiere<sup>366</sup>, y de que *de facto* es una vía de transformación institucional sin necesidad de "obra constitucional"<sup>367</sup>, no ostenta -dice- un rango (jerárquico) específico; es "del mismo rango y de igual fuerza" que la ley ordinaria, de la que se distingue, pues, no por su jerarquía, sino porque la Constitución le asigna "un dominio exclusivo ciertamente, pero también limitativo de competencias"; por tanto, resulta claro que "no tiene valor constitucional, sino fuerza de ley"<sup>368</sup>. VELU por su parte, afirma que "las leyes especiales que enuncian las reglas que rigen el reparto de competencias entre el Estado, las Comunidades y las Regiones, *tienen primacía sobre las leyes aprobadas*

---

<sup>365</sup> DELPÉRÉE, "La elaboración de las leyes...", cit., pp. 69-70. En el mismo sentido, VELU, quien introduce la salvedad de aquellos supuestos en que la ley especial atribuya competencias a las Regiones y Comunidades en el marco de las competencias estatales, marco que, claro está, limitaría el margen normativo a dichos entes, y otros casos singulares que enuncia (Informe, cit., p. 392).

<sup>366</sup> Lo cual es cierto, la CB es muy rígida (p. ej., requiere la disolución de las Cámaras una vez declarada la necesidad de la reforma y el acuerdo de las Cámaras resultantes de las elecciones con el Rey, sobre los puntos a reformar), pero llama poderosamente la atención que se requieran dos tercios de cada Cámara y, sin embargo, frente a lo que sucede con las leyes especiales, no se tengan en cuenta a estos efectos los grupos lingüísticos en los que las mismas se dividen (art. 131), cuando una reforma constitucional puede afectar en lo más esencial a todas las Comunidades y Regiones. De ahí que DELPÉRÉE se manifieste a favor de aproximar los requisitos de la ley especial a los de reforma constitucional ("Le processus de modification ...", cit., p. 77).

<sup>367</sup> DELPÉRÉE, "Le processus de modification...", cit., p. 75.

<sup>368</sup> DELPÉRÉE, *Droit constitutionnel*, cit., pp. 76-77.

mediante una mayoría simple, así como los decretos comunitarios y regionales<sup>369</sup>. Aunque emplea el término "primacía" (al menos la traducción del Informe), que es un término que en rigor implica jerarquía, de la cita literal parece desprenderse sin excesivas dificultades que es el criterio competencial el que permite tal "primacía". Por el contrario, RIGAUX mantiene literalmente que leyes y decretos "deben ser tenidos por inmediatamente inferiores a la ley especial, amén de a la Constitución"<sup>370</sup>, esto es, afirma su inferioridad jerárquica. En fin, en todo caso, por supuesto, es susceptible de control por parte de la C. d'a., como ella misma ha puesto de relieve de modo fehaciente<sup>371</sup>.

Obsérvese, no obstante, que hasta el momento se ha hablado de entidades que pueden emanar normas con rango de ley: el Estado, las tres Comunidades y dos Regiones. Pero ¿qué sucede con la tercera Región, esto es, con la Región bruselense que, como antes se ha dicho, no organiza sino transitoriamente la Ley especial de agosto de 1980?. El estatuto (en sentido genérico) de esta Región-capital se encuentra, como se ha adelantado en anteriores apartados, en la Ley especial de 12 de enero de 1989<sup>372</sup>. La ley en cuestión establece para dicha Región los mismos órganos y las mismas competencias que tienen las otras dos Regiones pero, a la hora de determinar las normas mediante las que ha de ejercer sus competencias, establece que las mismas serán ejercidas «por vía de *ordonnances*» (art. 4)<sup>373</sup>. En este

---

<sup>369</sup> VELU, Informe, cit., Ob. cit., p. 390 (subrayado del propio autor).

<sup>370</sup> En DELPÉRÉE, F. (dir.), *La région de Bruxelles-Capitale*, Bruylant, Bruselas, 1989, p. 223.

<sup>371</sup> S. 30/90, de 9 de octubre de 1990.

<sup>372</sup> La monografía general sobre el estatus de Bruselas más completa seguramente, y la más actual cuando se redacta este trabajo, es la de DELCAMP, A., *Les institutions de Bruxelles, de la commune à l'Agglomération, de la Région-Capitale à l'État fédéré*, Bruylant, Bruselas, 1993, cuyas últimas páginas las ocupa una abundante bibliografía sobre Bruselas y sobre el derecho comparado relacionado con las cuestiones más relevantes que plantea. Un análisis del estatuto orgánico de la Región bruselense puede verse en DELPÉRÉE, F. (dir.), *La région de Bruxelles-Capitale*, cit. y también en DE BRUYCKER, P., "Les nouvelles institutions bruxelloises", *A l'enseigne de la Belgique nouvelle*, U.L.B., 1989. Una exposición meramente descriptiva del mismo, en SENELLE, Ob. cit., pp. 217 y ss.

<sup>373</sup> Preferimos utilizar el término en cuestión en francés por dos razones de peso: porque el término "*ordonnance*" en esta lengua tiene un significado amplio, como puede constatarse consultando algunos diccionarios jurídicos (y también no jurídicos) y significando, desde



sentido dispone que en la remisión a la Ley especial de agosto de 1980 para determinar las materias que competen a la Región bruselense, a la hora de determinar las normas mediante las que dicha Región ha de poner en práctica sus competencias, ha de entenderse «*ordonnance*» allí donde la Ley dice «decreto». Por tanto, la Región de Bruselas no emana decretos, como las otras dos Regiones y como las Comunidades, sino *ordonnances*.

La cuestión de la naturaleza, o al menos del valor, de esta norma es, sin duda, una de las más llamativas y peculiares del sistema de fuentes belga, con ser éste ya de por sí tan singular. DELPÉRÉE pronto puso de relieve que se está ante un tipo de norma "irreductible a las categorías preexistentes"<sup>374</sup>, y RASSON, en el mismo sentido, ha dicho que su clasificación es difícil, por no decir imposible<sup>375</sup>. En el análisis de la misma confluyen numerosos elementos, que conviene tener presentes.

De entrada, el término *ordonnance*, recuerda DELCAMP, estaba destinado en origen a los actos de los futuros Consejos regionales cuando la creación de las Regiones no era deseada por Flandes, que prefería poner el acento sobre la noción de comunidad<sup>376</sup>.

---

luego, 'ordenanza', también significa 'ordenamiento', 'disposición', 'providencia', 'reglamento' o 'decisión judicial'; y porque su naturaleza y posición en el ordenamiento son muy particulares y objeto de polémica entre la doctrina belga, según se expone a continuación con detalle, pero en todo caso nada tiene que ver con lo que habitualmente se entiende, tanto en nuestro sistema como en otros, por "ordenanza". Por ambos motivos nos parece más aconsejable utilizar el término tal y como lo ha adoptado el legislador belga por primera vez, pues, según dice RIGAUX, dicho término era "desconocido hasta aquí en el vocabulario de la legística belga" (*La Région de Bruxelles-Capitale*, cit., p. 220).

<sup>374</sup> DELPÉRÉE, F., "La constitution, la loi, le décret et l'ordonnance", *J.T.*, 1990, p. 110.

<sup>375</sup> *La région de Bruxelles-Capital*, cit., p. 237.

<sup>376</sup> DELCAMP, Ob. cit., p. 67, quien más adelante afirma que los argumentos jurídicos no pueden disipar la impresión de que la ambigüedad que rodea la figura normativa "ha sido querida por los partidos flamencos que han podido ver en ello un medio de no perder el tratamiento bis a bis con su propio electorado, habida cuenta de sus posiciones anteriores" (p. 69).

El valor de este tipo normativo ha dividido a la doctrina entre quienes mantienen que posee el mismo valor que los decretos de las Comunidades y de las otras dos Regiones, y los que entienden que su valor es reglamentario, sin que falten opiniones que tienden a ser intermedias o que, simplemente, se limiten a constatar su particularidad describiéndola. Son mayoría quienes se inclinan por la primera posición: p. ej., M. UYTENDALE, P. Van ORSHOVEN, J.M. FAVRESSE, M. LEROY<sup>377</sup>, LOUMAYE<sup>378</sup> o SENELLE<sup>379</sup>. Estos empiezan basándose en la regulación de la Ley especial relativa a las instituciones bruselenses, cuyo art. 6 se inicia con los términos «El poder de **legiferar** mediante ordenanzas...»; y, sobre todo, en el tenor literal del art. 7, que dispone que

«La ordenanza puede abrogar, completar, modificar o reemplazar disposiciones **legislativas** en vigor».

Además, su procedimiento de emanación es igual al de la ley y al del decreto (art. 6 y art. 8, que se remite a la Ley especial de 1980 a estos efectos). La noción de ejecución o de resolución, por otro lado, aparece sólo con motivo de la ejecución de la *ordonnance* (independientemente de que el Consejo emane también reglamentos, tipo de norma que requiere su función acumulada de autoridad de *l'agglomération*). A mayor abundamiento, tampoco pueden ser las *ordonnances* objeto de recurso de anulación ante la sección administrativa del Consejo de Estado, como sin duda se colige de los trabajos preparatorios

---

<sup>377</sup> Citados por DELCAMP, Ob. cit., p. 68, quien sintetiza varios de los argumentos que a continuación se especifican en el texto principal a favor de su equivalencia a la ley (pp. 68-69).

<sup>378</sup> Que habla de "equipolencia": "la ordenanza de la región de Bruselas-Capital tiene una fuerza jurídica equipolente a la ley y al decreto, matizada por un control judicial restringido. Se podría hablar de una «equipolencia atemperada»" (Citado por el mismo DELCAMP, p. 68).

<sup>379</sup> Quien describiendo el sistema belga después de la reforma de 1988, da por supuesto que las ordenanzas están al mismo nivel que las leyes y decretos: "El Consejo ejerce sus competencias regionales por la vía de *ordonnances*, que tienen fuerza de ley" (*La réforme de l'État belge*, cit., p. 220).

de dicha Ley especial<sup>380</sup>. Y, en fin, se aduce también que el control que, en efecto, pueden ejercer los tribunales ordinarios sobre ellas, sólo puede desembocar en su inaplicación, nunca en su anulación (art. 9, último párrafo) y que es un control que no cabe más que con motivo de un caso concreto sometido a su conocimiento. El propio DELCAMP, partidario de esta misma tesis del valor superior de la *ordonnance*, previa constatación de que esta norma es "susceptible de control restringido por los tribunales", afirma que "su fuerza obligatoria no se encuentra afectada por ello y, en particular, no puede deducirse un argumento de este régimen ambiguo para poner en entredicho la autonomía de la región bruselense"<sup>381</sup>, dado que mantener el valor reglamentario de la *ordonnance*, asimilaría a la Región de Bruselas-Capital a un «poder subordinado»<sup>382</sup>.

Los partidarios del valor reglamentario de las ordenanzas por su parte, (en particular, H. SIMONART; de entre los que nosotros hemos visto, este autor es el que con más profundidad se ha ocupado del análisis de las *ordonnances*<sup>383</sup>, y por ello es de él de quien tomamos la exposición de los argumentos contrarios), esgrimen motivos que no son, desde luego, desatendibles. Recuerdan en primer lugar la propia denominación de esta clase de normas, argumento principal, según algunos, para negar el rango de norma legal a esta norma: el art. 26bis de la Constitución, al determinar que las leyes adoptadas en ejecución del art. 107quater pueden conferir a los órganos que creen el poder de que «*des décrets ayant force de loi*», gramaticalmente habilita al legislador para atribuir fuerza de ley sólo a los «decretos», de modo que "se puede deducir que por no haber sido denominados «decretos» las reglas de la Región Bruselas-Capital debe presumirse que tienen una naturaleza

---

<sup>380</sup> Es notable la importancia que la doctrina belga concede a los trabajos parlamentarios como criterio interpretativo de las normas, posiblemente debido a la rapidez con que se suceden éstas y a la importancia de los cambios constitucionales y legislativos.

<sup>381</sup> DELCAMP, Ob. cit., p. 69.

<sup>382</sup> DELCAMP, *Idem*, p. 68.

<sup>383</sup> En su aportación "Les regles bruxelloises", a la obra colectiva citada *La Région de Bruxelles-capital*.

reglamentaria, presunción que el texto de la ley especial de 12 de enero de 1989 no invierte"<sup>384</sup>. No invierte tampoco esa presunción que el art. 6 de dicha Ley especial comience utilizando la expresión «...legiferar mediante *ordonnances*...», porque «legiferar» es un término que, p. ej., no tiene traducción exacta en el texto neerlandés, de modo que ese poder no supone, dice SIMONART, sino la posibilidad de "producción de una regla unilateral y escrita, sin más"<sup>385</sup>. Del mismo modo, el mencionado art. 7, con su expresión calcada de la fuerza de los decretos, sigue sin invertir la presunción del valor reglamentario de la *ordonnance*, toda vez que en el sistema belga hay normas que autorizan a abrogar o modificar leyes en sentido estricto sin que a las mismas se las atribuya rango de ley<sup>386</sup>. Por otro lado, es cierto que estas normas no pueden ser objeto de recurso de anulación ante la sección administrativa del Consejo de Estado pero, dejando a un lado que la sección legislativa del propio Consejo ha tachado de incoherente esta solución<sup>387</sup>, hay supuestos, como el del art. 45 de la Ley especial de Bruselas, en que las ordenanzas admiten ya no un control administrativo, sino un control político, esto es, ni siquiera jurídico<sup>388</sup>. Y, sobre todo, el

---

<sup>384</sup> SIMONART, Ob. cit., p. 173. Expresamente en contra de este argumento, FAVRESSE, quien recuerda que, ciertamente, el precepto en cuestión habla de decretos, pero ello no implica la prohibición de que a otros tipos de normas se las pueda dotar de fuerza de ley (*La région de Bruxelles-Capital*, cit., p. 213, n. 2).

<sup>385</sup> SIMONART, Ob. cit., p. 173, n. 2; en el mismo sentido, DELCAMP, Ob. cit., p. 69.

<sup>386</sup> SIMONART se refiere a los *arrêts royaux spéciaux*, con los que precisamente - afirma- es habitual comparar las *ordonnances* (Ob. cit., p. 183).

<sup>387</sup> SIMONART, Ob. cit., p. 158.

<sup>388</sup> Dicho art. 45 comienza disponiendo que

«Con vistas a preservar el papel internacional y la función de capitalidad de Bruselas, el Rey puede, mediante acuerdo deliberado en Consejo de Ministros, suspender las ordenanzas del Consejo y los acuerdos del Ejecutivo...»

que regulen ciertas materias (en concreto urbanismo, ordenación del territorio, obras públicas y transporte). Este control "se manifiesta por procedimientos comparables a los de la tutela: la suspensión, la sustitución, la anulación", dice DELPÉRÉE, si bien recuerda que el mismo sólo cabe respecto a las que regulan estas materias y no respecto a ninguna otra *ordonnance* ("La Cour d'Arbitrage et le fédéralisme belge", cit., n. 14). De nuevo en contra de la utilización de este control como argumento contrario a la fuerza de ley de las *ordonnances*, FAVRESSE, razonando que se trata de un control que no es equiparable a los jurídicos (Ob.



art. 9 de la misma Ley especial para Bruselas habilita a las jurisdicciones (en general) para controlar la conformidad de este tipo de normas a la Constitución y a sí misma -excepto en aquellas materias en que el control corresponde a la *C. d'a.* (arts. 6, 6bis y 17 CB), y excepto lo que tenga que ver con las reglas de reparto competencial- facultándolas para, en caso de no conformidad, rechazar la aplicación de la ordenanza. El texto del art. 9 alude, como se ha dicho, a «las jurisdicciones», en general; por tanto comprende (además de a la *C. d'a.* según lo que se acaba de decir) no sólo a los jueces y tribunales ordinarios, sino incluso a las jurisdicciones administrativas<sup>389</sup>. Cuestión distinta es que "habida cuenta de la naturaleza propia de las materias regionales, se puede pensar que los rechazos de aplicación [de las ordenanzas] serán raros" o que este tipo de control parece llamado a desaparecer, dado que el art. 107ter de la Constitución permite al legislador especial extender el ámbito de control de la *C. d'a.*: el día en que exista un control de constitucionalidad global por parte de aquélla, la posibilidad de control por la jurisdicción administrativa desaparecerá<sup>390</sup>. En fin, el legislador especial no podía otorgar, ni explícita ni implícitamente, fuerza de ley a las ordenanzas sin vulnerar -dice SIMONART- el art. 26bis y el 107ter de la Constitución, desde el momento en que las sometía no sólo al control de la *C. d'a.* en los supuestos ya mencionados, sino también al de las demás jurisdicciones<sup>391</sup>. Por tanto, concluye, "**Las ordonnances son actos de naturaleza reglamentaria** que gozan, desde el punto de vista de los controles a los que están sometidos, de un régimen particular": frente a los actos

cit., p. 218).

<sup>389</sup> En opinión de SIMONART, Ob. cit., p. 175. Aun manteniendo una postura distinta a este autor, como veremos, RIGAUX añade aún más: "en la medida en que la ley especial de 12 de enero de 1989 remite a otras leyes especiales, el control de la conformidad de las **ordonnances con dichas leyes** les corresponde también a las cortes y tribunales ordinarios", sin que se le oculten los problemas que ello implica: básicamente, que los tribunales ordinarios deben resolver de modo previo sobre la naturaleza de la norma de referencia antes de elevar la cuestión prejudicial ante la *C. d'a.*, con la diferencia de criterio que ello puede conllevar y cuya unificación la autora confía a la Corte de casación (Ob. cit., p. 224).

<sup>390</sup> SIMONART, Ob. cit., p. 177. Esta hipótesis (con todos los visos de convertirse en cierta) de 'agotamiento efectivo' de la posibilidad de que la jurisdicción ordinaria pueda controlar las *ordonnances*, es el argumento empleado por FAVRESSE (Ob. cit., p. 216), para mantener la postura contraria a aquél.

<sup>391</sup> Los diversos tipos de controles que admite esta peculiar norma, son analizados en la aportación de RASSON, *La région de Bruxelles-Capitale*, cit., pp. 229-237.

reglamentarios en general, pueden ser controlados por la *C. d'a.* y, también contra lo que sucede con aquellos, escapan al control del Consejo del Estado, pero pueden ser controlados por los jueces en los casos que la Constitución dispone<sup>392</sup>.

Las que se acaban de ver son las posturas más habituales acerca de las *ordonnances*. Existen otras que son similares, pero no exactamente iguales. Así, ERGEC, sin llegar a afirmar tajantemente que tienen naturaleza reglamentaria, entiende que están "dotadas de un rango jurídico **ligeramente inferior a los decretos**"<sup>393</sup>. RIGAUX, por su parte, siendo partidaria de su equiparación a la ley y al decreto, dirige sus esfuerzos a demostrar que se trata de una categoría nueva, distinta de la legal y de la reglamentaria, porque no todo ha de ser necesariamente aquélla o ésta<sup>394</sup>, de modo que "ha de salvaguardarse la peculiaridad de la norma regional bruselense... reconociendo que, sin ser de naturaleza legislativa, debe ser tenida, en la jerarquía de las fuentes del derecho belga, por equipolente a la ley y al decreto", como lo confirman diversos criterios: orgánicos, materiales y formales y, sobre todo, lo peculiar de los controles posibles sobre la misma, que se añaden al de la *C. d'a.*<sup>395</sup>, incluidos los "controles de tutela"<sup>396</sup>.

Además, y por último, ha de señalarse que las *ordonnances* no son emanadas solamente por el ente Bruselas-Capital como Región, sino también por la Comisión comunitaria común a la que al hablar de los órganos de la Región bruselense se hizo referencia, de acuerdo con los arts. 63 y 69 de su Ley especial de 1989<sup>397</sup>.

---

<sup>392</sup> SIMONART, *Idem*, p. 184.

<sup>393</sup> ERGEC, Ob. cit., p. 1603.

<sup>394</sup> "...allí donde nosotros no vemos más que blanco o negro, el ordenamiento jurídico revela vastas zonas de gris -y también de otros colores-" (RIGAUX, Ob. cit., p. 221).

<sup>395</sup> RIGAUX, *Idem*, , pp. 221 a 223.

<sup>396</sup> RIGAUX, *Idem*, pp. 224 a 226.

<sup>397</sup> V. un análisis de las mismas en las intervenciones de FAVRESSE y de RIGAUX en la obra que aquí hemos venido tomando como referencia, *La Région de Bruxelles-Capital*. Las mismas son equiparadas a las leyes y a los decretos regionales, y "las consecuencias prácticas de esta constatación no son desdeñables", concluye RIGAUX (p. 228).

y el La regulación vista para este particular caso bruselense, no parece variar en esencia con la nueva reforma<sup>398</sup>.

En resumen, el sistema belga, prescindiendo de su última reforma en curso, que en sentido estricto no afecta al tema objeto de nuestra atención (la norma estatutaria o su equivalente, como fuente del Derecho), es un sistema del que el término "peculiar" resulta escaso para describirlo. No es ya que resulte innegable que Bélgica, desde 1970, e *in crescendo* desde esa fecha, sea un Estado descentralizado, sino que, antes de que la última reforma lo especificase, su funcionamiento tenía más de federal que de 'regional', como la mayor parte de la doctrina venía ya manteniendo. Con todo, las normas principales que configuran el estatuto de los entes, territoriales y no territoriales (Regiones y Comunidades), que son las **leyes especiales**, son normas estatales, emanadas por el legislador del Estado y no por el regional o el comunitario, por más que, en verdad, resultara impensable una ley especial sin contar con la aquiescencia de la Región o Comunidad correspondiente. Pero esta aquiescencia no resulta característica propia de estas leyes especiales que, por lo demás, y como se ha tenido ocasión de ver, no son una norma reservada en exclusiva para regular el estatuto de los entes descentralizados (recuérdese, sin más, la ley especial sobre la *C. d'a.*): dada la configuración del sistema belga (en el que desarrolla el mecanismo descrito y conocido, de forma muy expresiva, como "timbre de alarma"), toda ley estatal, del tipo que sea (especial u ordinaria), ha de contar con la voluntad de las Comunidades y de las Regiones. En particular, las leyes especiales fueron concebidas con dos finalidades: una primera y esencial, "satisfacer las exigencias de garantía recíproca en las relaciones entre las diversas fuerzas políticas autoras de la revisión"; y, junto con ella, una segunda "consistente en dar estabilidad a determinadas opciones incidentes sobre puntos vitales de la organización

---

<sup>398</sup> No obstante, el nuevo art. 59<sup>quinquies</sup> quizá pudiera resultar en alguna medida contradictorio con lo que se acaba de exponer, al requerir que para que las competencias de la Comunidad francesa puedan ser ejercidas por otros órganos en su respectivo territorio (Región valona y Región bruselense), deben decidirlo de común acuerdo, «y cada uno por decreto», los órganos que se indican; entre ellos el grupo lingüístico francés del Consejo de la Región de Bruselas-Capital, y no resulta muy acorde con el tipo principal de norma que dicho Consejo puede emanar (*ordonnance*), el que, según parece deducirse del precepto citado, se exija que dicho grupo exprese su acuerdo mediante «decreto».

y el funcionamiento del Estado que fueran el fruto de un pacto entre las dos grandes comunidades étnicas del País"<sup>399</sup>.

Por otro lado, en rigor no existe una única ley especial que desarrolle la organización territorial del Estado belga: desde luego, la mayor parte de las referencias que en el texto se han realizado a una ley especial, han sido a la de 8 de agosto de 1980, de reformas institucionales (después modificada por otras leyes especiales) que, junto con la de 16 de julio de 1993 en lo que la modifica son, sin duda, las más relevantes en este ámbito y las que actúan en él como norma de referencia al regular los aspectos competenciales e institucionales de la mayor parte de los entes intermedios (las Comunidades francesa y flamenca y las Regiones valona flamenca): sus competencias, la composición y funcionamiento de sus órganos, la capacidad normativa de estos y -aspecto de regulación propiamente estatal- el modo de colaboración entre Comunidades y entre éstas, las Regiones y el Estado. Pero hay otra Ley especial específica para regular el estatus de la Región de Bruselas-Capital que -dejando a un lado de otros contenidos, como la regulación de la cualidad de *agglomération* de la misma Bruselas-, si respecto a las competencias viene a remitirse a la ley anterior, respecto a los órganos y a su potestad normativa los regula de forma específica (composición, elección, funcionamiento, etc.). Y, en fin, la ley reguladora de la Comunidad germanófona, por su parte, es una ley ordinaria.

Queda así puesta de manifiesto la diferencia entre el sistema belga y los sistemas italiano, portugués y el nuestro propio, no tanto en el funcionamiento ordinario (órganos, competencias e incluso capacidad legislativa -ésta discutida en su rango en algún caso-) cuanto en el carácter de la norma principal que regula los entes intermedios descentralizados, que, en el sistema belga, no sólo no obedece, como es propio de los sistemas federales, a una potestad constituyente propia (por disminuida que hoy resultara ésta), sino que tampoco obedece a una potestad 'estatuyente'. Quizá las leyes estatales que regulen los entes acaben siendo *de facto* mayor reflejo de la voluntad de los representantes de las Regiones y de las Comunidades que en los otros sistemas los Estatutos, pero su proceso de elaboración (recuérdese que la aplicación del mecanismo conocido como "timbre de alarma" está excluida

---

<sup>399</sup> PRIMICERIO, Ob. cit., pp. 171-172.



precisamente en las leyes especiales) y, sobre todo, de aprobación (con las mayorías tan cualificadas exigidas en el órgano representativo nacional), las aleja, en su carácter jurídico, de lo que es una norma estatutaria y las mantiene en lo que más genuinamente es una ley estatal: el producto de la voluntad conjunta de la Cámara<sup>400</sup>. Sin duda, tal configuración del sistema se debe al carácter singularísimo del sistema belga, conocido como "federalismo a dos": al configurarlo no se ha buscado, desde luego, una categoría subsumible en clasificaciones ya existentes, sino (y en este sentido tiene bastante en común con nuestro sistema) un modo de componer intereses, en ocasiones muy encontrados, con el peor y más antijurídico de los presupuestos, a saber: el sentimiento de pertenecer a conjuntos lingüísticos y socio-culturales distintos<sup>401</sup>.

---

<sup>400</sup> Pese a las notables opiniones contrarias a singularizar con nombre propio los diversos tipos de descentralización, lo cierto es que, desde el punto de vista jurídico -que es el aquí interesa- siguen existiendo diferencias de principio capitales entre las formas federales y el resto de las descentralizadas. No constituye objeto de este trabajo el analizarlas. Baste, simplemente, constatar que una de las más significativas puede cifrarse en la existencia de Constituciones al frente de los ordenamientos de las unidades territoriales autónomas (Estados, Países, Cantones o Provincias) que componen la Federación. Entre los Estados que adoptan la denominación de "federal" existen diferencias tan esenciales que hacen que se distingan mucho más entre sí que entre los Estados federales más 'puros', por así decir, y algunos "regionales". Pero todos los Estados federales tienen la nota común de que las unidades territoriales intermedias que les forman disponen de una Constitución y, en los verdaderos federalismos (esto es, en aquellos sistemas en los que el federalismo no es mera denominación como lo eran los federalismos del Este antes de la caída del régimen soviético o el que existe en algunos países iberoamericanos) lo cierto es que, desde el punto de vista teórico-jurídico, ello supone una diferencia trascendental respecto de los "Estatutos" u otras normas que rigen las unidades territoriales en los Estados descentralizados que no son federaciones. Sobre ello volveremos al final de este trabajo, donde ahora nos remitimos.

<sup>401</sup> El mismo DELPÉRÉE lo describía hace ya unos años, en términos que siguen siendo sin duda aplicables hoy, de "...federalismo a dos, hecho de enfrentamientos perpetuos entre dos Comunidades que estiman, a cada instante, que lo que una obtiene lo pierde la otra" ("L'organisation des Communautés et des Régions en Belgique", *Revue général de droit de l'Université d'Ottawa*, 14, 1983, p. 213).

## **V. LOS ASPECTOS FORMALES DEL ESTATUTO DE AUTONOMIA EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL.**

### **V.A) LA INICIATIVA DEL PROCESO PARA ACCEDER A LA AUTONOMIA.**

#### **1. Introducción. Los requisitos exigidos por el art. 143.1 CE.**

Al comenzar a tratar la iniciativa del proceso autonómico, es conveniente hacerlo subrayando dos cuestiones que, por evidentes, a nuestro juicio no suelen tenerse en cuenta de modo suficiente cuando de este tema se trata. A la primera ya se ha hecho alusión en una nota de la Introducción y, a nuestro parecer es, sencillamente, la verdadera premisa de la que ha de partirse a la hora de comprender el sistema de autonomías territoriales intermedias que el constituyente de 1978 ha configurado y, en ese mismo orden, el sentido de los Estatutos. Esa cuestión es que la diferencia que marca la Constitución entre los dos modos principales de acceso a la autonomía (excepciones, que más adelante se analizarán, aparte), tiene su razón de ser en una única finalidad **constitucionalmente declarada: la posibilidad, o no, de acceso desde el principio**, a la máxima cantidad de competencias, al máximo techo o nivel de autonomía<sup>1</sup>. Las otras particularidades entre los diversos Estatutos y, en consecuencia, entre las diversas CCAA, consideradas desde el punto de vista estrictamente jurídico derivan de ésta, resultan instrumentales respecto de ella, son un medio para llegar a conseguir esa posición competencial privilegiada<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> *Vid. supra*, el subapartado introductorio en el que se hace breve referencia a la Metodología que se sigue en este trabajo y a la eventual diferencia entre teoría y praxis, entre normatividad y normalidad, que decía HELLER. V. en concreto, por lo que se refiere a este extremo, la n. 77.

<sup>2</sup> La afirmación, como se comprende de forma rápida, es contraria a dos cosas. En primer lugar, a que las dos denominaciones que utiliza el art. 2 CE: «nacionalidades y regiones» tengan trascendencia jurídica, frente a lo que al inicio mantuviese FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.F., ("La organización territorial del Estado y la Administración pública en

Así es. Los preceptos constitucionales que tienen por objeto la enumeración y regulación de las competencias, son dos: el 148 y el 149. El primero, en su nº 1, establece las competencias que «podrán asumir las CCAA», y que por ello se han dado en denominar

---

la nueva Constitución", *Lecturas sobre la Constitución Española*, I, UNED, Madrid, 1978, p. 351), pero que sería negado pronto por la mayor parte de la doctrina: así, SOLOZABAL, "Nación, nacionalidades y autonomías en la Constitución de 1978. Algunos problemas de la organización territorial del Estado", *Sistema*, núms. 38-39, 1980, p. 277 (las pp. 268 y ss. de este trabajo son, sin duda, las más completas en lo que al análisis del término «nacionalidad» hemos visto) o MUÑOZ MACHADO, *Derecho público...*, cit., p. 162, por poner dos ejemplos). Como es un tema recurrente, ha vuelto sobre lo mismo más recientemente F. RUBIO: "El texto constitucional no ofrece, a mi juicio, enunciado alguno que permita sostener la tesis de que la autonomía a la que tienen derecho las nacionalidades sea de distinta naturaleza a la que también tienen derecho las regiones" (*La forma del poder*, cit., p. 156 y también pp. 160, 161 y 162). Que en la CE subyace una diferencia entre unas y otras, es indudable, como ha analizado con detalle no hace mucho PRIETO DE PEDRO, J. (*Cultura, culturas y Constitución*, C.E.C., Madrid, 1992, pp. 156-66 y 168-70) pero, como el mismo autor concluye, de ello no cabe deducir la existencia de dos tipos de Comunidades Autónomas distintas (pp. 166-7).

Contra lo segundo que va dicha afirmación es, más allá de la distinción entre nacionalidades y regiones, contra la idea de que existan en nuestro sistema diferentes tipos de CCAA. Así lo expone MUÑOZ MACHADO al explicar el *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*, de la que él formó parte, (*Derecho Público...*, cit., p. 147). Hemos preferido, sin embargo, por parecernos más clarificadora, la explicación que ofrece más tarde ALBERTI (aunque la haga, por cierto, en letra menor respecto del texto principal, cuando en verdad constituye la premisa de la que teórica y cronológicamente parte todo el sistema de configuración territorial), y por ello la traemos aquí: "la diversidad de las vías de acceso se traduce también en una diversidad de ritmos en el acceso a la plena autonomía... Creemos que no es legítimo hablar de varias *clases* de CCAA, en función del procedimiento de constitución utilizado, sino simplemente de diversos *ritmos* en la asunción de competencias, de modo que la CE establece una correspondencia entre la inicial intensidad de la voluntad autonómica de los diversos territorios (expresada a través de la vía de acceso empleada), y el nivel de competencia que *inicialmente* pueden asumir las CCAA, sin perjuicio de que aquéllas que en su constitución asuman un nivel inferior de poderes puedan ampliarlo, pasado un período de consolidación, hasta el límite máximo permitido (art. 148.2 CE). Hay desigualdad competencial en el punto de partida pero no en cambio en el punto de llegada, en la configuración final del «modelo» de CCAA" (en E. Aja *e. a.*, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1985, p. 96, cursivas del propio autor). Tan sólo cambiaríamos el orden del primer inciso, pues no es que la diversidad de las vías de acceso se traduzca en una mayor o menor autonomía, sino más bien, en nuestra opinión, que (teóricamente) deseando un mayor o menor ámbito competencial, ha de optarse por uno u otro modo de acceso. En fin, algo más tarde M. ARAGON resumió esta misma idea diciendo que la diferencia entre unas y otras Comunidades "... es cuantitativa y temporal, pero no cualitativa, a efectos de la naturaleza jurídica de la autonomía" ("La actividad legislativa de las Comunidades Autónomas", *Las Cortes Generales*, I.E.F., Madrid, v. I, 1987, p. 588).

"competencias exclusivas de las CCAA". El segundo, también en su nº 1, establece a su vez las materias (y funciones) sobre las que tiene «competencia exclusiva» el Estado. Ahora bien, este art. 149.1 dispone en su enumeración que al Estado le corresponden en ciertas materias sólo las «bases», o la «legislación básica», o las «normas básicas», o la legislación sobre ciertas materias «sin perjuicio» de otras facultades que corresponden a las CCAA sobre esas mismas materias. ¿Qué sucede con el resto de las competencias (materias y funciones) que no se encuentran en uno u otro precepto?.

Responderá a esta cuestión, por un lado, el nº 3 de dicho art. 149 que establece, entre otros extremos, que las no asumidas por los Estatutos corresponden al Estado y, por otro, el nº 2 del art. 148, que prevé que

«Transcurridos cinco años y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149».

En algunas ocasiones en las que la doctrina se ha ocupado del juego de estas cláusulas, su interrelación no aparece particularmente clara. Por ello es conveniente poner de relieve que durante sus primeros cinco años de funcionamiento, las CCAA sólo podían adquirir las competencias establecidas en el art. 148.1 CE<sup>3</sup>, porque los requisitos imprescindibles para que estuvieran en condiciones de ampliarlas **estatutariamente** (prescindiendo ahora de otros medios de ampliación, no estatutarios) eran, 1º/ el transcurso del plazo temporal de cinco años, de modo que sólo una vez transcurridos estos podía comenzarse a hablar de ampliar las competencias, no antes; así lo confirma el art. 151.1 *in principii*, cuando comienza estableciendo que

«No será preciso dejar transcurrir el plazo de cinco años, a que se refiere el apartado 2 del artículo 148...»,

---

<sup>3</sup> En contra de lo que alguna vez se ha llegado a afirmar: las CCAA "... que siguieron el procedimiento del artículo 146 ven limitado su «techo» autonómico inicial a las materias del artículo 148.1 y a las residuales" (CALZADA CONDE, R. y RUIPEREZ ALAMILLO, J., "Consideraciones generales sobre la reforma de los Estatutos de Autonomía", *R.V.A.P.*, núm. 22, 1988, pp. 57-8).



y la D.T.2ª, cuando establece la diferencia entre los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado proyectos de Estatuto y los demás en el dato de que

«... podrán proceder inmediatamente en la forma en que se prevé en el apartado 2 del artículo 148»;

y 2º/ la reforma de los Estatutos (obviamente, el plazo anterior no era de aplicación a otros tipos de reforma que no hubieran tenido por objeto la ampliación competencial, de modo que nada hubiera impedido modificar los Estatutos durante ese tiempo, siempre que no hubiese sido con este fin, sino con el de variar la organización, alterar las normas programáticas o los derechos en su caso, ampliar las competencias si no asumió la CA todas las incluidas en el art. 148.1<sup>4</sup> o, incluso, teóricamente, restringirlas)<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> En contra, de nuevo, de lo estimado por CALZADA CONDE y RUIPEREZ ALAMILLO, Ob. cit., pp. 58-9: es claro que el plazo de reforma del art. 148.2 sólo juega, como su tenor literal apunta de modo indubitable, para la ampliación de competencias «dentro del marco establecido en el artículo 149», no para el marco establecido en el art. 148. Los arts. 43 EALR y 55.3 EARM (el de Valencia, que los autores también incluyen, no vemos que pueda interpretarse de este modo) parecen extender ese plazo también a las competencias del 148.1. Es una opción legítima, en virtud del principio dispositivo, pero la regla general interpretativa es la contraria, frente al criterio de la "mayor capacidad técnica para la administración de las nuevas competencias" que comporta el transcurso del tiempo, motivo esgrimido por los anteriores autores. Resulta evidente que, si están incluidas en el 148.1, el constituyente ha entendido que pueden asumirlas desde el inicio (de lo contrario las hubiera ubicado en el 149), y es el parecer de las Cortes Generales, como decimos en el texto principal, el que debe acabar decidiendo si en el momento de la aprobación de un EA determinado, para una CA concreta, la asunción de esta o aquella otra competencia resultaría inoportuna en tal momento.

<sup>5</sup> La STC 227/1988, de 29 de noviembre, muy posterior, por tanto, a la aprobación del último EA, lo que la confiere el valor de lo no sometido a la presión circunstancial de la inmediatez, ratifica con exactitud lo que se acaba de decir:

"... las Comunidades Autónomas que se han constituido por el procedimiento del artículo 143 de la Constitución... no pueden haber asumido competencias sino en el marco de lo dispuesto en el artículo 148.1 de la Constitución, en tanto que las Comunidades que han accedido por el procedimiento previsto en el artículo 151 o disposición transitoria 2ª de la Constitución, han podido incluir en sus Estatutos cualesquiera competencias, no reservadas al Estado por el artículo 149..."(f. 13).

Como se verá más adelante, esto ha sido respetado en general, pero mediante una

Ahora bien, la propia CE establece una excepción a ese plazo de espera y a ese requisito de reforma para aquellos territorios que demuestren un "especial interés", por decirlo así, en adquirir desde el principio la máxima cantidad de competencias, o que hayan cumplido una condición particular que más adelante se verá, estableciendo con ese fin sendos procedimientos particulares, tanto para acceder a la autonomía como para elaborar el correspondiente Estatuto. Es esta la razón real que subyace a la diferenciación, ya coloquial, que se hace entre CCAA y que se acompaña de las más diversas denominaciones para ponerla de relieve. Así, se dice de las CCAA de menor capacidad competencial inicial (que son la mayoría) respecto al resto, que son de grado menor<sup>6</sup>, de segundo grado o de autonomía menos plena<sup>7</sup>, limitadas<sup>8</sup>, ordinarias<sup>9</sup> o, la más acertada a nuestro parecer, por lo que se ha dicho, de vía o ritmo lento<sup>10</sup>.

En este último inciso se encuentra, precisamente, la segunda de las cuestiones que al inicio considerábamos necesario subrayar al abordar este tema, cuestión que en este caso es de carácter metodológico. Nos referimos a la distinción entre la iniciación del proceso para acceder a la autonomía ("**iniciativa autonómica**", como la denominan tanto I. DE OTTO<sup>11</sup>, como SANTAMARIA<sup>12</sup>) y la iniciativa (en sentido técnico) como primera de las fases de

---

fórmula cuando menos curiosa y, desde luego, poco ortodoxa jurídicamente (*vid. infra* el apartado dedicado al contenido, en concreto a las competencias).

<sup>6</sup> GARCIA DE ENTERRIA, E., *Estudios sobre autonomías territoriales*, cit., p. 162.

<sup>7</sup> MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, cit., p. 260. ALVAREZ CONDE distingue por su parte entre CCAA "privilegiadas", "de primer grado" y "de segundo grado" (*Curso de Derecho Constitucional*, v. II, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 372 y ss.).

<sup>8</sup> SANCHEZ AGESTA, L., *Sistema político de la Constitución Española de 1978*, Edit. Rev. de Derecho Privado, Madrid, 1985, p. 351.

<sup>9</sup> LEGUINA VILLA, J., "Las Comunidades Autónomas", cit., p. 805.

<sup>10</sup> ALBERTI, E., *Op. cit.*, loc. cit., o DE ESTEBAN, J. y LOPEZ GUERRA, L., *El régimen constitucional español*, v. II, Edit. Labor, Barcelona, 1ª ed., 2ª reimp., 1984, p. 355.

<sup>11</sup> I. DE OTTO, *Derecho Constitucional...*, cit., p. 260.

<sup>12</sup> SANTAMARIA, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, cit., p. 580.

elaboración de una norma, que en este supuesto concreto se denomina Estatuto de Autonomía. Es obvio, aunque en algunas ocasiones es posible observar cierta confusión, no son lo mismo, y en puridad nada entre sí tienen que ver, salvo que la primera iniciativa es premisa cronológica de la segunda: en el primer caso estamos, en una "fase prelegislativa"<sup>13</sup>, por más que el propio Reglamento del Congreso (en adelante, RC) induzca a confusión al incluir indistintamente en el concepto de elaboración del proyecto de EA artículos constitucionales que regulan sólo el procedimiento de acceso a la autonomía junto con algún otro que regula la elaboración del proyecto de la norma estatutaria (art. 136.1). En este epígrafe vamos a ocuparnos del análisis de la primera de ellas, en la medida en que las conclusiones sobre la misma fueran de trascendencia para caracterizar el objeto de este trabajo<sup>14</sup>, dejando para el siguiente la segunda de las fases, es decir, el procedimiento de elaboración de las normas propiamente dicho.

El procedimiento para acceder a la autonomía que podemos calificar convencionalmente como 'normal' o de acceso lento, es decir, de ámbito competencial menor, se encuentra recogido en principio (con las matizaciones que en el epígrafe dedicado a los casos especiales se verán) en los arts. 143 y 146 CE. El que ha de seguirse para conseguir la autonomía más plena o completa, se encuentra en el art. 151 y, respecto al anterior, reviste las particularidades de que, a) en su inicio conlleva fuertes exigencias<sup>15</sup> (salvo que se dé la

---

<sup>13</sup> Como dice I. DE OTTO, *Ibidem*.

<sup>14</sup> De modo que sólo nos detendremos lo necesario en analizar las distintas etapas de esta primera fase de acceso, entre otras razones porque en su momento, esto es, en los primeros meses de vigencia de la CE, ya tuvieron lugar estudios pormenorizados de que se ocuparon del modo de ejercicio, plazos, fracaso y revocación de esta iniciativa autonómica: cfr. LINDE PANIAGUA, E., "Procedimientos de creación de Comunidades Autónomas", *D.A.*, núm. 182, 1979, o ALVAREZ CONDE, E., primero en "Los titulares de la iniciativa del proceso autonómico", *Rev. de Est. de la Vida Local*, núm. 202, 1979, y más ampliamente en su monografía sobre *Las Comunidades Autónomas*, Edit. Nacional, Madrid, 1980, cuyo contenido se incluye hoy en el *Curso de Derecho Constitucional*, II, antes citado. En tiempos más recientes se ha vuelto a ocupar de estas cuestiones RUIPEREZ ALAMILLO, J., *Formación y determinación de las Comunidades Autónomas en el ordenamiento constitucional español*, Tecnos, Madrid, 2ª ed., 1991.

<sup>15</sup> Hasta el punto de que más que un procedimiento para acceder a la autonomía plena es un procedimiento para desanimar a ello, de modo que se le ha asimilado en alguna ocasión a una carrera de obstáculos.

condición especial a la ya se hará referencia) y que, una vez iniciado con éxito, b) en el proceso de elaboración del EA resulta trascendental la opinión de los representantes c) así como la opinión de los habitantes del territorio que pretenda elaborar su Estatuto mediante este procedimiento.

Ahora bien, en ambos casos, la Constitución establece, en su art. 143.1, antes que otra cosa, una serie de condiciones que los territorios han de cumplir para acceder a esa autonomía en el ejercicio del derecho «reconocido en el artículo 2 de la Constitución»: que sean o bien «territorios insulares» o bien «provincias» y en este caso, si pretenden constituirse en CA por sí solas, que han de tener «entidad regional histórica», mientras que si pretenden acceder dos o más de ellas en conjunto al autogobierno, que han de ser «límitrofes» y poseer «características históricas, culturales y económicas comunes»<sup>16</sup>. Lo que se acaba de exponer, plantea dos cuestiones: una primera referida al verbo "reconocer" aplicado a la autonomía, y una segunda sobre la oportunidad y la efectividad de los requisitos exigidos. La primera de ellas tiene una evidente trascendencia, no porque -al menos a nuestro juicio- sea un asunto jurídico-positivo, sino porque condiciona los de este orden, de modo que sí tiene repercusiones jurídico-constitucionales, de las que conviene ocuparse. Pero no va a ser abordado en este momento, puesto que, pese al carácter de premisa que el texto constitucional le quiere otorgar, es fácil intuir que su significación se constatará mejor una vez analizados tanto la iniciativa autonómica como el proceso de elaboración de los EEAA. Por ello, desde aquí nos remitimos a los corolarios que puedan deducirse del análisis de los procedimientos de acceso y de elaboración estatutaria. En cambio, sí conviene aludir ahora a las exigencias que impone el art. 143.1 CE.

---

<sup>16</sup> En concreto, el art. 143.1 CE establece que

«En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos».



Si problemas teóricos presenta un verbo -bien que fundamental- empleado en dos preceptos constitucionales, los requisitos que hemos visto que exige el mismo nº 1 del art. 143 para que los territorios que lo pretenden accedan a su autogobierno («territorios insulares», «provincias» con «entidad regional histórica» o, si son varias, «límitrofes» y con «características históricas, culturales y económicas comunes») también plantean los suyos. En este caso, no obstante, oscilan entre lo superfluo, por un lado, y lo problemático -debido a la dificultad de su apreciación objetiva- por otro. Por poner un ejemplo de lo primero, carecería de sentido una CA de provincias no limítrofes. Respecto a lo segundo, es difícilmente rebatible que la posesión de ciertas características lo mismo pudo servir para configurar el mapa autonómico según resultó, como pudo haber servido para que fuese de otra forma, porque hay provincias cuyas características pueden ser asociadas tan bien a la CA en la que hoy se encuentran como a otra contigua. Donde mejor puede observarse lo que se acaba de decir es en la concepción de lo que es la "entidad regional histórica" (si se acude a la categoría de los conceptos indeterminados, seguramente uno de los más indeterminados entre ellos) que, según sus Estatutos, tienen algunas CCAA uniprovinciales<sup>17</sup>, y en los nulos efectos que la misma o similares cláusulas pueden tener precisamente cuando en los EEAA de esas mismas CCAA uniprovinciales son previstas para la eventual incorporación a otra CA limítrofe<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> El carácter provincial de «entidad regional histórica», fue introducido mediante enmienda *in voce* del Grupo Socialista en el Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso (*Trabajos Parlamentarios*, cit., p. 1529). Respecto a la aseveración del texto, es cierto que la formación de CCAA pluriprovinciales ha correspondido en buena parte de los casos, aunque no en todos, a los cánones que el 143.1 prescribe, pero nos caben pocas dudas de que ello ha sido así no tanto porque fuese idea nueva del constituyente cuanto porque la historia lo predeterminaba. De hecho, la entidad regional histórica alegada para la constitución uniprovincial de alguna de las CCAA que hoy disfrutan de tal estatus, resulta cuando menos 'curiosa', por más que se entienda que tal criterio es relativo o difícil de constatar. Es oportuno recordar, a estos efectos, que el *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías* se mostraba muy opuesto a las autonomías uniprovinciales: "para nuestro texto fundamental que accedan a la autonomía provincias aisladas es algo rigurosamente excepcional. Tan sólo se admite un planteamiento contrario para las provincias que tengan «entidad regional histórica» (art. 143.1) concepto que no es posible rellenar con meros sentimientos provincialistas ni con abusivas apelaciones a singularidades históricas" (Aptdo. II.2).

<sup>18</sup> De modo que los «lazos históricos y culturales comunes» o las «características históricas, culturales y económicas comunes» a que aluden algunos textos estatutarios,

A la poca sustancialidad de los mismos se añade también el problema del órgano encargado de verificar el cumplimiento de esos requisitos<sup>19</sup>: en el caso de las CCAA uniprovinciales, los Acuerdos Autonómicos especificaban que «la Comisión Constitucional del Congreso y del Senado, reconocerán su "entidad regional histórica", pronunciamiento que será ratificado por el Pleno del Congreso y del Senado, al tiempo que se aprueba su Estatuto»<sup>20</sup>. No obstante, el art. 136.1 RC atribuye a la Mesa de la Cámara del Congreso el examen de los proyectos estatutarios elaborados

«por el procedimiento previsto en los artículos 143, 144, 146 y Disposición transitoria primera de la Constitución... al objeto de comprobar el cumplimiento de los requisitos constitucionalmente exigidos»,

de donde se induce que entrará a conocer no sólo de los requisitos sobre el proyecto estatutario, sino de los que señalan los arts. 143, 144 y D.T.1ª. De todos modos, parece bastante más difícil asegurar que, en el supuesto de impugnación de alguna decisión en este orden, el TC hubiera podido entrar a enjuiciar el supuesto en cuestión. Refiriéndose a la reforma de los EEAA, que a estos efectos es perfectamente equiparable a su elaboración original, dice tajantemente GARCIA DE ENTERRIA: "En resolución, la justicia constitucional no es capaz de garantizar un supuesto derecho subjetivo a un reforma de Estatutos a la que se opongan las Cortes Generales; *ergo* no existe tal derecho subjetivo"<sup>21</sup>.

---

exactamente lo mismo pueden servir para incorporarse al territorio de una CA a la que históricamente han estado siempre unidas unas provincias, que a cualquier otra CA adyacente con la que, en un momento dado, tengan más interés (económico, social, político) en unirse.

<sup>19</sup> La enmienda núm. 81 en el Senado, del Grupo Progresistas y Socialistas Independientes, propugnaba la supresión de estas características enumeradas en el precepto para las provincias limítrofes en razón, precisamente, de que habría que preguntarse entonces por el órgano que iba a juzgar si se cumplían o no; en consecuencia, sería mejor, según la enmienda, que bastase con "el criterio de agruparse expresado a través de sus propios órganos, **sin deferir el enjuiciamiento a un órgano del Estado**".

<sup>20</sup> Para las pluriprovinciales no se establecía qué órgano sería el encargado de observar el cumplimiento de los requisitos.

<sup>21</sup> GARCIA DE ENTERRIA, "Las leyes del artículo 150.2 de la Constitución como instrumento de ampliación del ámbito competencial autonómico", R.A.P. núm. 116, 1988, p. 13.

Estos inconvenientes fueron observados durante el proceso constituyente, en el que alguna enmienda pidió la supresión de los requisitos que exige el art. 143.<sup>122</sup>

Tan sólo la prescripción de que los territorios que pretendan acceder a la autonomía hayan de ser provincias, esto es, no territorios inferiores a esta división, es útil, sobre todo si se recuerda la experiencia histórica -nos referimos a la República federal del siglo pasado-. Con tal prescripción, lo que la CE hace es establecer la 'división territorial básica' para la formación de CCAA, dejando ahora aparte el territorio insular, lo que resulta geográficamente casi incontrovertible). No obstante, la misma CE exceptuará este requisito en el artículo siguiente [144.a) y b)], pero en cuanto excepción no desvirtúa la utilidad de este requisito que, por exclusión, impide la formación de CCAA por agrupación de cualesquiera otras divisiones territoriales-administrativas que no sean las provinciales<sup>23</sup>.

## **2. La iniciativa para acceder a la autonomía según el art. 143 CE.**

Pero, si prescindimos de lo anterior, que viene a ser la propedéutica del acceso a la autonomía, el análisis propio de dicho acceso comienza con el nº 2 del art. 143, que establece a quién corresponde la iniciativa para comenzar el proceso autonómico: según dicho precepto,

---

<sup>22</sup> Además de la antes citada, nos referimos a la núm. 64 en el Congreso, debida al Sr. Letamendía Belzunce, para quien, con la existencia de tales requisitos "... podría dejarse en manos de algún ente ajeno a las provincias el poder en su día negar la existencia de las características históricas, culturales y económicas entre provincias que espontáneamente quieran asociarse" (*Trabajos Parlamentarios*, cit., p. 1527); o la nº 317 en el Senado, del Sr. Huerta Argenta, quien propugnaba, además, la posibilidad de que los habitantes de una provincia pudieran acceder a la autonomía si así lo expresaran mediante referéndum, independientemente de que tuviera o no entidad regional histórica.

<sup>23</sup> En sentido similar a la crítica que aquí se vierte sobre los requisitos que impone el art. 143.1, LINDE PANIAGUA, "Procedimientos de creación de Comunidades Autónomas", cit., pp. 301-2. En contra, mantienen su utilidad ENTRENA CUESTA, R., Comentario al art. 143.1, en Garrido Falla (dir.), *Comentarios a la Constitución*, cit., p. 2167, si bien añade que "Pese a lo expuesto debemos reconocer, sin embargo, las dificultades prácticas de la apreciación de tales circunstancias" (*loc. cit.*, n. 7) y, sobre todo, PRIETO DE PEDRO, que despliega un notable esfuerzo para mostrar la pertinencia de los mismos (*Ob. cit.*, p. 152-6) pero que, pese a todo, sigue sin convencernos por las razones expuestas en el texto principal.

la iniciativa corresponde a las Diputaciones provinciales u órganos interinsulares, más dos terceras partes de los municipios<sup>24</sup> que representen al menos la mayoría del censo electoral<sup>25</sup> de cada<sup>26</sup> provincia o isla<sup>27</sup>. Ahora bien, este precepto ha de ponerse en inmediata relación con la D.T.1ª, en virtud de la cual si el ente territorial que desea acceder a la autonomía dispone de un régimen preautonómico, el acuerdo de las Diputaciones provinciales a que se refiere el art. 143.2 puede ser suplido por el acuerdo de la mayoría absoluta del órgano colegiado superior preautonómico, cuya actividad en este sentido parece forzar la D.T.7ª.c) CE pues, de no ejercer esa facultad en el plazo de tres años, tal órgano debería considerarse disuelto<sup>28</sup>.

---

<sup>24</sup> Se ha interpretado, con buen sentido, que debiera decir Ayuntamientos, pues es el órgano de gobierno y representación del municipio (como en el caso de la provincia, la Diputación) el que debe adoptar el acuerdo, so pena de entender que lo que quiere el precepto es la ratificación mediante plebiscito municipal del acuerdo por el que se inicia o se suma la entidad municipal al proceso autonómico, solución totalmente descartable, como bien dice LINDE, Ob. cit., p. 310. Pese a todo, lo cierto es que existía una previsión en la L.B.R.L. de 1945 (art. 116.i) equivalente a la cláusula residual de la actual L.B.R.L. (art.21.1.m), en virtud de la cual la competencia acababa correspondiendo al Alcalde, no al Pleno del Ayuntamiento. Sin embargo, y como es lógico, esta iniciativa se llevó a cabo por los Plenos y no por los Alcaldes, como es lógico.

<sup>25</sup> No, por tanto, de toda la población que conste en el padrón, sino solamente de la que esté inscrita en el censo electoral.

<sup>26</sup> La importancia de este adjetivo es notoria, como se desprende del origen del art. 22 de la Constitución de 1931 según S. ROYO (V. nota 46 de la parte histórica). La importante partícula en cuestión aparecía y desaparecía de la redacción del artículo según la instancia del proceso constituyente en el que se encontrase: p. ej., en el Dictamen de la Comisión de Constitución del Senado desaparece; sin embargo, el Pleno de esta Cámara acaba proponiendo el mismo texto que le llegó desde el Congreso (que requería mayoría «absoluta» del censo electoral de cada provincia o isla, cualificación que hace desaparecer, ya *in extremis*, la Comisión Mixta).

<sup>27</sup> La medida de la relativa aleatoriedad que ha presidido la configuración del mapa autonómico actual la ofrece algún extremo como el de la introducción del término «isla» en este precepto: como pusiera de manifiesto el Senador Ollero Gómez al defender su enmienda nº 629 a este precepto, poco más de mil votos negativos en una isla podrían haber impedido el acceso a la autonomía de todo un archipiélago (*Trabajos parlamentarios*, cit., p. 3954).

<sup>28</sup> Según es de sobra conocido, el régimen preautonómico se generalizó: como narra CLAVERO AREVALO, a la sazón Ministro Adjunto para las Regiones, "tan pronto se celebraron las elecciones generales de 1977 se produjo un fenómeno insólito de primera magnitud desde el punto de vista político. Primero en Cataluña y en el País Vasco, y después



Como se indicara en la introducción, la jurisprudencia constitucional referida al Estatuto como norma no es precisamente abundante. Sin embargo, en lo referido al aspecto formal del conjunto del proceso (iniciativa y elaboración del Estatuto) para acceder a la autonomía que al principio llamamos ordinaria o normal, esto es, la que sigue la vía de los arts. 143 y 146, puede deducirse la doctrina del TC de la que es la primera sentencia que tiene por objeto central la norma estatutaria: la 89/1984, de 29 de septiembre<sup>29</sup>. Pues bien, en lo que se refiere a la fase de iniciativa, que es la que ahora interesa (la primera de las tres en que, a nuestro juicio, el TC divide el proceso de acceso a la autonomía ordinaria), ha de tenerse en cuenta que, si bien la voluntariedad del inicio del proceso autonómico queda claramente reflejada en el art. 143, no se trata de un principio absoluto, pues la propia Constitución prevé una importante (aunque no radical, por lo que se dirá en el apartado referido a la tramitación de los EEAA de vía lenta) posibilidad de corrección del mismo, especificada en el art. 144.c). En efecto, este precepto prevé la posibilidad de que las Cortes Generales, mediante ley orgánica y por motivos de interés general, puedan

«Sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales a que se refiere el apartado 2 del artículo 143»<sup>30</sup>,

en las demás regiones, se reunieron los parlamentarios de cada región o nacionalidad, reivindicando la autonomía" (*España desde el centralismo a las autonomías*, Planeta, Barcelona, 1983, p. 29). La excepción fue Navarra, que no gozó de ese régimen propiamente, puesto que se entendió preferible otorgarla la posibilidad de incluirse en el Consejo General Vasco (R.D.-ley 2/1978, de 4 de enero). Un análisis completo de las preautonomías es el de FUNES MARTINEZ, M., *Las preautonomías regionales en España*, El Taller, Murcia, 1984.

<sup>29</sup> Como comentarios a esta Sentencia pueden verse los de BIGLINO CAMPOS, P., "La revocación de la iniciativa autonómica, la naturaleza de la reserva estatutaria y los reglamentos parlamentarios como parámetro de la constitucionalidad de la ley (Comentario a la STC de 29 de septiembre de 1984 sobre la Ley Orgánica del Estatuto de Castilla y León)", *R.E.D.C.*, núm. 14, 1985; SANCHEZ BLANCO, A., "La delimitación del territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León", cit.; o el nuestro propio, "La jurisprudencia constitucional sobre la delimitación del ámbito territorial de Castilla y León", *Autonomies*, núm. 11, 1989.

<sup>30</sup> La corrección sustancial al principio de voluntariedad que este precepto supone, hasta el punto de poder considerarse lesión o quebrantamiento de tal principio o "una desnaturalización de todo el proceso" (*Las fuentes del derecho*, cit., p. 136), no pasó desapercibida en el Senado durante el proceso constituyente. Así, p. ej., la enmienda nº 284, del Sr. Zarazaga Burillo, propugna su supresión, toda vez que "nadie puede sustituir la

posibilidad inexistente en la Constitución de 1931<sup>31</sup>. Ambas cosas, necesidad de los acuerdos de los entes locales y naturaleza de mecanismo de corrección constitucional, las concibió así el TC en la Sentencia que se acaba de citar, al afirmar que los acuerdos municipales que inician el proceso de acceso a la autonomía suponen

"un impulso sin el cual ésta no podría constituirse ... a no ser que las Cortes Generales hiciesen uso de la facultad que les concede el art. 144.c) de la Constitución" (f. 5).

En cuanto a lo primero, es claro que la afirmación del TC subraya el carácter dispositivo **del inicio del proceso** autonómico, que es la primera fase para la adquisición de la autonomía. Esa fase tiene unos sujetos y un objeto determinados y diferentes de las otras que constituyen el conjunto del proceso<sup>32</sup>. Los sujetos son, en principio, las Diputaciones provinciales del territorio que quiera acceder a la autonomía y los municipios de las provincias o islas que representan la mayoría del censo electoral en cada una de ellas, y el objeto es, **solamente**, la iniciativa. Subrayamos que sólo es la iniciativa porque el

---

iniciativa de las Corporaciones locales", pues de otro modo no sería "autonomía auténtica"; o la nº 379, del Sr. Prado y Colón de Carvajal, para quien el art. 2 CE no incluye la "«obligación» de la autonomía". Del mismo sentir era el prof. Sánchez Agesta, quien en el Debate de la Comisión del Senado subraya la gravedad que implica la imposición de la autonomía, solicitando saber "la razón de Estado" que aconsejaba este precepto, opinión que no mereció siquiera la atención de los intervinientes sobre esta cuestión (pp. 4001-2). En el Debate del Pleno del Senado, la enmienda del Sr. Zarazaga es retirada, y la del Sr. Prado y Colón de Carvajal decae, de modo que no hay debate sobre este precepto. Sin embargo, cabe decir que esa capacidad excepcional de imposición de la autonomía en ciertos casos es consecuencia misma del principio dispositivo o de voluntariedad que rige el sistema, si se quiere que guarde, al menos, la homogeneidad mínima que permita hacer funcionar el sistema.

<sup>31</sup> En "el modelo original" de la Constitución de 1931, con un principio de voluntariedad aún más acusado -tal y como se ha visto en la parte histórica-, no se contemplaba este mecanismo; antes al contrario, tal y como se indicaba en la parte introductoria de este trabajo, se preveía la posibilidad de retornar al régimen común. Ello es buena muestra de las distintas concepciones del sistema por los constituyentes del 31 y del 78 que, por similitudes que tengan, no dejan de ser sustancialmente distintas en algunos extremos.

<sup>32</sup> La división del proceso autonómico en distintas fases, con diferentes objetos y sujetos respectivamente, según se deduce, a nuestro juicio claramente, de la STC 89/84, puede verse en nuestro trabajo citado, "La jurisprudencia constitucional sobre la delimitación...", *Autonomías*, núm. 11, 1989, pp. 115-118.

razonamiento del TC hace sinónima esta etapa del término "impulso", y únicamente de esto, puesto

"que tal impulso sea necesario... no significa que haya de mantenerse en lo sucesivo. Los Ayuntamientos y la Diputación impulsan un proceso, pero no disponen de él, por la razón de que, **producido válidamente el impulso, son otros los sujetos del proceso y otro también el objeto de la actividad que en este se despliega...**". "Los actos a que se refiere el art. 143 son, como el propio precepto indica, actos de iniciativa, actos de primera impulsión del proceso que agotan sus efectos cuando éste ha entrado en su siguiente fase" (f. 5),

fase que, como de inmediato se verá, consiste en la constitución de una Asamblea de parlamentarios *ad hoc* encargada de elaborar el proyecto de Estatuto. El objeto concreto de la S. 89/84 era la "justificación" de la imposibilidad de que una provincia se desvinculase de un proceso autonómico ya iniciado pero, en cuanto jurisprudencia constitucional que es y en tanto no se han producido más supuestos que éste, ha de interpretarse como doctrina general del Tribunal respecto a la fase de iniciativa del proceso autonómico.

Pero, sin salirnos de esta fase de la iniciativa, el segundo aspecto que reseñábamos era el fuerte correctivo constitucional establecido en el art. 144.c). El supuesto contemplado en este precepto se aplicó, como es sabido, en dos ocasiones, que se plasmaron, respectivamente, en la L.O. 13/1980, de 16 de diciembre, de sustitución en la provincia de Almería de la iniciativa autonómica<sup>33</sup>, y en la L.O. 5/1983, de 1 de marzo, por la que se

---

<sup>33</sup> Es una referencia ineludible al dar cuenta del proceso constituyente que el referéndum para el acceso a la autonomía de la región de Andalucía produjo un enfrentamiento entre el entonces partido mayoritario -Unión de Centro Democrático- y el principal partido de la oposición -Partido Socialista Obrero Español-, propugnando el primero la vía del art. 143.2 CE para que esta región accediese a la autonomía, y el segundo la del art. 151. El resultado de la consulta fue la aprobación de la postura mantenida por el Partido Socialista -autonomía rápida para dicha región- por la mayoría requerida constitucionalmente en todas las provincias, menos en Almería. Tal circunstancia abocaba a aplicar este mecanismo correctivo de la iniciativa autonómica so pena de admitir una provincia en régimen común. La consecuencia fue la ley orgánica mencionada. La forma de actuación resultó dudosamente constitucional, pues para que se llegase a esa situación hubo que modificar el art. 8 de la L.O. 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum (en adelante L.O.R.D.M.R.) -lo que se hizo por L.O. 12/1980, de 16 de diciembre (esto es, la L.O. inmediatamente anterior a la de sustitución de la iniciativa almeriense, y de la misma

aplica el art. 144.c) de la Constitución a la provincia de Segovia. Esta última motivó la STC 100/1984, de 8 de noviembre<sup>34</sup>, y es en ella en la que el Tribunal analiza el art. 144.c) en relación con el 143.2, es decir, dicho en otros términos, el alcance del interés general en conexión con el acceso a la autonomía y, por lo tanto, la relación entre Cortes Generales y entidades locales a sustituir, en su caso, en la iniciativa.

El art. 144.c) es conceptuado por el TC en esta Sentencia como

"... «una norma de cierre del sistema»...esto es, una cláusula que cumple una función de garantía respecto de la viabilidad misma del resultado final del proceso autonómico". (f. 3).

De acuerdo con ello, la voluntariedad para acceder al estatus de territorio autónomo puede quedar severamente corregida por dicho precepto pues, si en la STC 89/84 interpretábamos que el Alto Tribunal dividía el acceso a la autonomía normal en tres fases, en esta otra subdivide a su vez -siempre a nuestro juicio- la primera de ellas, la iniciativa, en otras dos de las que, cuando media interés general, la concluyente no corresponde a las entidades locales (Diputaciones y municipios), sino a las Cortes Generales, que representan al pueblo español (art. 66.1), en quien reside la soberanía nacional (art. 1.2). De los diversos significados que admite el término «sustituir»<sup>35</sup>, el TC entiende que el 144.c) incluye el más

---

fecha)-, y dotarle de efectos retroactivos con el fin de que incluyera a este supuesto. Cfr. al respecto, ORTEGA ALVAREZ, "La inconstitucionalidad de la reforma de la ley orgánica del referéndum", *R.A.P.*, núm. 97, 1982, pp. 171-204, para quien, con la modificación de la L.O.R.D.M.R., lo que se ha hecho en realidad es modificar la vía constitucional de acceso a la autonomía establecida en el art. 151 sin reformar la Constitución.

<sup>34</sup> El comentario más relevante a esta Sentencia es de J. LEGUINA, "El acceso forzoso a la autonomía política. (Anotaciones a la Sentencia de Segovia, Sentencia del Tribunal Constitucional 100/1984, de noviembre), *R.E.D.C.*, núm. 14, 1985, al que de inmediato se hará referencia. Pueden verse también, el de SANCHEZ BLANCO, A., en el trabajo citado, "La delimitación del territorio...", cit., el breve artículo de ESTEVE PARDO, J., "La conclusión del mapa autonómico: comentario a las Sentencias del Tribunal Constitucional 89/1984, de 28 de septiembre; y 100/1984, de 8 de noviembre", *Autonomies*, núm. 1, 1985, o el nuestro propio, "La jurisprudencia constitucional sobre la delimitación del ámbito territorial de Castilla y León (y II)", *Autonomies*, núm. 14, 1992.

<sup>35</sup> Y que expone J. LEGUINA en el citado comentario a esta STC 100/84, "El acceso forzoso a la autonomía política...", cit., p. 190.



amplio, de modo que, en virtud de él, no sólo pueden completar las Cortes una iniciativa insuficiente, sino también ejercer una iniciativa inexistente por parte de los entes locales o, incluso más, contrariar una iniciativa exitosa en sentido distinto a lo que las Cortes Generales consideran que es el interés general, como era el caso en cuestión. No obstante, cabría hacer dos matizaciones a este mecanismo correctivo: por un lado, que el TC puede entrar en el análisis de si el interés nacional esgrimido por las Cortes es realmente tal (como lo hace en el caso del que se extrae esta doctrina, al compartir el razonamiento expuesto por el legislador en el Preámbulo de la Ley Orgánica que incorpora la provincia segoviana a la Comunidad castellano-leonesa -f. último de la Sentencia-) y, por otro y sobre todo, como se cuida de señalar el mismo TC, que este mecanismo corrector de la voluntariedad, basado en el interés general, sólo puede aplicarse a los supuestos del art. 143.2, y no

"a los territorios citados en las Disposiciones Transitorias 2<sup>a</sup>, 4<sup>a</sup> y 5<sup>a</sup>" (f. 3)<sup>36</sup>.

<sup>36</sup> Vid. un tratamiento más extenso de la cuestión en nuestro trabajo, "La jurisprudencia constitucional sobre la delimitación del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León" (II), *Autonomías*, núm. 14, 1992, en concreto pp. 100-104. La Sentencia analizada no menciona entre los supuestos a los que no es posible aplicar el mecanismo corrector, el del art. 151.1, y ello por la sencilla razón de que no podía hacerlo, toda vez que ya había sido empleado con anterioridad en el caso de la provincia de Almería (y toda vez que la L.O.R.D.M.R. viene a consagrar, sin especificarla, esta solución, aunque de por sí esto no es argumento suficiente, porque por medio de la cuestión de inconstitucionalidad podría el TC anular tal solución). La incorrección constitucional de una eventual aplicación del 144.c) al procedimiento regulado por el art. 151.1 fue ya puesta de manifiesto por MUÑOZ MACHADO (*Derecho público...*, cit., pp. 259-260), aludiendo a varias razones: a la literalidad del 144.c), que se refiere a las Corporaciones locales del 143.2 y no a otras; a que la sustitución de la iniciativa del 151.1 implica la sustitución de la voluntad del cuerpo electoral del territorio que pretenda acceder a la autonomía en el referéndum correspondiente; y a que la sustitución de la iniciativa para acceder a la autonomía debe entenderse, en buena lógica, para una autonomía menor, no para el máximo nivel competencial. A nuestro juicio, no obstante, es indudable que la aplicación del 144.c) al supuesto del 151.1 sería harto forzada, pero, con todo, lo que en el supuesto de Almería se puso de relieve fue algo que nosotros ya apuntamos en el trabajo antes citado (en concreto pp. 102-4 del mismo), a saber: la fuerza del interés nacional, puesto que, en realidad, no es que la solución entonces adoptada y hoy recogida en la L.O.R.D.M.R. suponga "que la voluntad de los representantes (quienes instan la sustitución son los propios diputados y senadores de la provincia) pueda más que la de los representantes expresada en referéndum", en términos de MUÑOZ MACHADO (*Ibidem*), sino que lo que tiene lugar en tal supuesto es una confrontación entre el interés nacional por un lado (de hecho, el Artículo único de la L.O. 13/1980, de sustitución de la iniciativa de Almería, no cita expresamente el precepto 144.c) sino, de modo genérico, «los motivos de interés nacional a los que se refiere el tít. VIII de la Constitución») y la

El art. 144.c) CE es, por tanto, el mecanismo constitucional más importante, de corrección del principio dispositivo, en cuanto pone de manifiesto la relatividad de la iniciativa por los entes locales (equivalente a "impulso"). Sin embargo, como se indicaba en la Introducción, ha habido mecanismos extrajurídicos que han sido mucho más decisivos en la configuración del Estado autonómico tal y como hoy ha resultado. Y lo han sido porque los mecanismos constitucionales de corrección del principio de voluntariedad son del todo insuficientes para lograr siquiera un mínimo de homogeneidad en la estructura territorial, si resulta, como es el caso, que esto es lo que se pretende. Los tres mecanismos extrajurídicos que han tenido más importancia en este sentido, han sido ya citados: las preautonomías -entendiendo por éstas no su régimen jurídico, sino la generalización de las mismas como decisión política, antes la demanda incontenible de los territorios- y los dos Acuerdos o Pactos autonómicos. Sobre la naturaleza de los primeros Acuerdos, de 31 de julio de 1981, se ha dado cuenta suficiente al inicio de este trabajo. Transcurridos diez años largos desde estos, el 28 de febrero de 1992, se han firmado otros Pactos autonómicos, entre las dos fuerzas políticas mayoritarias también, si bien en este caso tienen por objeto 'sólo' la homogeneización de competencias entre Comunidades<sup>37</sup>. El fruto de estos Pactos ha sido, como hubimos de adelantar en la Introducción, la L.O. 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución<sup>38</sup>, y la reforma simultánea de once Estatutos para dotar a esa homogeneización competencial de rango estatutario, por sendas leyes orgánicas de 24 de marzo de 1994<sup>39</sup>.

voluntad de un sector *-provincial-* del electorado por otro.

Por lo demás, por amplia que haya sido la interpretación del TC sobre el término «sustituir», y aunque no lo especifique la STC 100/84, se verá en el apartado siguiente que tampoco sirve este mecanismo para casos distintos de los que se ha aplicado (provincias a integrar en CCAA pluriprovinciales), pues el principio dispositivo juega no sólo en la fase de acceso, sino también en la de elaboración del Estatuto.

<sup>37</sup> Pueden verse sobre los mismos el artículo de MUÑOZ MACHADO, S. "Los Pactos Autonómicos de 1992...", cit.

<sup>38</sup> B.O.E. núm. 308, de 24 de diciembre.

<sup>39</sup> B.O.E. del 25 de marzo.

En fin, la regulación de la etapa de iniciativa del proceso autonómico por esta vía, se completa con el plazo que el precepto establece para su ejercicio: el art. 143.2 *in fine* establece un

«plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las Corporaciones locales interesadas»

para que la iniciativa tenga éxito, plazo que en su momento debía ponerse en directa relación con la D.T.3ª, que difería a

«las primeras elecciones locales una vez vigente la Constitución»

las iniciativas de las Corporaciones correspondientes<sup>40</sup>. Acerca de este plazo, lo que cabe plantearse es si se trata de un plazo de caducidad o no. Si no lo es, en su transcurso podrían tomarse tantos acuerdos, en cualquier sentido (contradictorios con los anteriores, p. ej.), como fuese posible, siendo válido el último adoptado al finalizar el término; y así parece que resulta si se tiene en cuenta el principio dispositivo que rige la autonomía y que, como dice MUÑOZ MACHADO, es un acto administrativo no declarativo de derechos<sup>41</sup>, por lo que la revocación (regla general en el caso de los actos administrativos) no incidiría de forma negativa en otros derechos y, por lo mismo, no presentaría problemas en este sentido. Si, por el contrario, fuera de caducidad, implicaría que el plazo se agota por la toma del acuerdo; en este sentido apunta la importante razón de que un acuerdo distinto a otro anterior o revocatorio del mismo, iría contra el principio de los actos propios.

---

<sup>40</sup> Con la obvia intención, expuesta en el proceso constituyente, de que dichas iniciativas tuvieran lugar una vez "... democratizados los Municipios", para evitar que los Ayuntamientos entonces existentes, formados según las reglas del régimen anterior, pudieran "...falsear el proceso autonómico" (enmienda *in voce* del Grupo Socialista, defendida por el Sr. Zapatero Gómez, *Trabajos Parlamentarios*, cit., p. 1773). Una crítica certera a la redacción de esta D.T.3ª, en ENTRENA CUESTA, Comentario al art. 143.2, cit., pp. 2193-4.

<sup>41</sup> MUÑOZ MACHADO, *Derecho público...*, cit., pp. 253-4.

El TC, en la S. 89/84 nada indica de forma expresa, pero parece deducirse con bastante claridad que se inclina por considerar este plazo como un plazo máximo (por lo tanto, que no es necesario que transcurra todo él para que comience la siguiente fase) y de caducidad, de modo que el órgano superior preautonómico puede convocar la Asamblea (sujeto de la siguiente fase del procedimiento de acceso) en cuanto constate que haya sido adoptado el acuerdo por el número de entes locales requerido en el art. 143.2; mientras tanto, no obstante, los acuerdos pueden ser revocados por los Ayuntamientos tantas veces y en tantos sentidos (para optar por otra vía de acceso a la autonomía, como sucediera en la práctica con el caso del Ayuntamiento segoviano de Cuéllar -STC ya citada 100/84-) como la institución municipal quiera<sup>42</sup>.

Resta, por último, saber las consecuencias del fracaso de la iniciativa en esta vía. En primer lugar, la D.T.7ª.b) CE considera disuelto, si se produce tal evento, el órgano preautonómico correspondiente. En segundo lugar, el art. 143.3 impide la reiteración de la iniciativa hasta el transcurso de un plazo de cinco años [por evidente influjo del art. 12.b) de la Constitución republicana]. Este segundo plazo, sin embargo, debe ser entendido como no impeditivo de otras iniciativas con objeto distinto a la que hubiera fracasado, primero porque la Constitución no lo prohíbe de modo expreso y, segundo, en aras de una interpretación favorable a la autonomía en el supuesto que constituye la regla general para acceder a la autonomía "normal". Por otro lado, este mismo plazo es objeto de atención por parte del TC en la S. 100/84, con motivo de las alegaciones de los recurrentes, y en ella deja claro el Alto Tribunal utilizando diversos criterios (el literal, el sistemático y, sobre todo, el teleológico), que esa limitación temporal no afecta a las Cortes Generales, que pueden sustituir una iniciativa fallida de Diputaciones y municipios en cualquier momento (f. 1º).

### **3. La iniciativa en el proceso según el art. 151.1.**

Ahora bien, se ha dicho ya antes que a los territorios que demostrasen un "especial interés" para adquirir desde el principio el mayor grado posible de competencias, también se

---

<sup>42</sup> Cfr. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público...*, cit., p. 254.



les facilitaba el acceso a éste<sup>43</sup>. La CE, en su art. 151.1, agrava los requisitos vistos para iniciar el acceso a la autonomía normal: además del acuerdo de las Diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes, requiere 3/4 partes (frente a los anteriores 2/3) de los municipios que representen la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla (recuérdese que en el caso del art. 12 de la Constitución de 1931, exigía 2/3 del censo electoral, pero de la región en su conjunto, con lo que, en realidad, resultaba más alcanzable este requisito)<sup>44</sup>. Lo más relevante, sin embargo, es que exige también la aprobación de la iniciativa local en referéndum por la mayoría absoluta de los electores de cada provincia<sup>45</sup>, y ello introduce una diferencia de mucha más entidad respecto de aquéllas CCAA en las que

---

<sup>43</sup> La posibilidad de acceso a la máxima autonomía aparece en la extensa Disposición Adicional que la Ponencia de las Cortes constituyentes incorpora en su Informe -"como consecuencia del criterio adoptado por mayoría", según se explica-. Resulta del todo claro que el sentido de la misma es ante todo facilitar el acceso a ese mayor nivel competencial a ciertos territorios que cumplieran determinada condición, a la que se aludirá de inmediato y, en cambio, más que facilitar, 'dificultar' tal acceso, como ya se dijo a los territorios que no cumplieran esa condición, pues el punto 5 de dicha D.A. agravaba aún más los requisitos que exige el actual art. 151.1, como a continuación se explica.

<sup>44</sup> Durante el proceso constituyente hubo varias enmiendas dirigidas a disminuir esta exigencia desde 3/4 a los 2/3: así, en el Congreso, la enmienda *in voce* del Sr. Gastón Sanz en el debate de la Comisión Constitucional sobre el art. 145 entonces. Pero en esta Cámara apenas hubo debate sobre el precepto, una vez que pasó a ser el punto 6 de la Disposición Adicional en el Informe de la Ponencia. La razón hay que buscarla en que el Anteproyecto determinaba este modo de elaboración del Estatuto como único, de manera que los debates se centraron ya sobre él con motivo de la discusión del precepto correspondiente del Anteproyecto (art. 131). Fue en el Senado donde varias enmiendas propugnaron la dulcificación de la mayoría cualificada, de 3/4 a 2/3 (enmienda nº 635 de Agrupación Independiente, nº 950 del Sr. Ballarín Marcial, o nº 310 del Sr. Bandrés).

<sup>45</sup> ENTRENA CUESTA afirma que la Constitución de 1931 era más rigurosa, al exigir la aprobación en referéndum por dos tercios del censo electoral (Comentario al art. 143.2, cit., p. 2189, n. 15). Sin embargo, el art. 12.b) de dicha Constitución se refería al «Censo de la región» que pretendiese convertirse en autónoma, como acabamos de decir, mientras que en el presente se exige la mayoría absoluta del censo electoral «de cada provincia», que la práctica ha demostrado que es un requisito bastante oneroso: *vid. supra* lo acaecido precisamente con la provincia de Almería en el único supuesto en que se empleó este modo de iniciar el proceso autonómico.

La convocatoria de este referéndum, se encuentra regulada en el art. 8 de la L.O.R.D.M.R., modificado, con efectos retroactivos, por la L.O. 12/1980, de 16 de diciembre.

la población del territorio no es consultada<sup>46</sup>, en las que, en consecuencia, existe un trámite menos: un trámite decisivo, puesto que puede suponer (nada menos que) la anulación de una decisión tomada por los representantes locales del territorio, toda vez que es evidente que se trata de un referéndum de ratificación y, por lo mismo, vinculante.

En este caso no establece el precepto constitucional qué sucede si la iniciativa fracasa: el primer párrafo del art. 8.4 L.O.R.D.M.R. dispone el mismo período de cinco años para volver a reintentar la iniciativa que determina el 143.3 CE, pero no impide la constitución de la parte del territorio que haya cumplido con los rigurosos trámites, constituirse en CA por esta vía, siempre y cuando sea factible (por ser limítrofes las provincias que lo componen, etc.)<sup>47</sup> y, mucho menos impide que si en el proceso no alcanzaron los requisitos exigidos por el 151.1, pero sí se llega a los del 143.2, pueda acceder a la autonomía "normal", hipótesis perfectamente admisible de acuerdo con el principio *a maiore ad minus*.

Ahora bien, así como en el supuesto del art. 143.2 su regulación había de ponerse en relación inmediata con la D.T.1ª, pues simplificaba el proceso para los territorios que hubiesen gozado de régimen preautonómico supliendo los acuerdos de las Diputaciones provinciales por el del órgano superior preautonómico, en este caso ha de ponerse en relación con la D.T.2ª, que tiene una relevancia mucho mayor<sup>48</sup>. Así es desde el momento en que

---

<sup>46</sup> Recuérdese que, en el sistema de la Constitución republicana anterior, la intervención del cuerpo electoral era necesaria en todo caso (art. 12.b), coherentemente con el establecimiento de una única vía para adoptar el Estatuto de autonomía.

<sup>47</sup> MUÑOZ MACHADO, basándose en la interpretación literal de que el art. 151.1 requiere la mayoría en «cada provincia» entiende que no es posible la formación de CA con aquellas en las que el referéndum haya sido aprobatorio (*Derecho público...*, cit., p. 258). Precisamente lo que aquí se mantiene es que pueden formar Comunidad las provincias en las que sí se ha obtenido la mayoría, en virtud del cumplimiento de dicho requisito (pues el territorio con posibilidad de acceder a la autonomía en forma de Comunidad, vendría dado, precisamente, por "cada provincia" en la que se hubiera aprobado el referéndum).

<sup>48</sup> ENTRENA CUESTA entiende que también es aplicable a la iniciativa del proceso autonómico por la vía del art. 151, la D.T.1ª, en el sentido de que el acuerdo de las Diputaciones puede ser sustituido por el acuerdo del órgano superior preautonómico (Comentario al art. 143.2, cit., p. 2189). Nuestra interpretación es distinta, pues, por un lado, la D.T.1ª se refiere *expressis verbis* al 143.2 y no al 151.1; por otro, el modo de acceder a la autonomía establecido en el art. 151.1 es una excepción, y -como tal- debe ser

exactamente el mismo acuerdo por mayoría absoluta del órgano superior preautonómico, cuando los territorios cumplan la condición de que su población hubiera plebiscitado en el pasado proyectos de Estatuto de autonomía, no sólo suple los acuerdos de las Diputaciones: también suple los de los municipios y, además y sobre todo, suple también el de la mayoría absoluta del censo electoral de cada provincia<sup>49</sup>. Como se puso de manifiesto -con brevedad sorprendente, por otra parte- en el debate constituyente, ello es así en virtud del reconocimiento de la vigencia en el tiempo de la voluntad de las poblaciones que ya plebiscitaron en su día un Estatuto, de modo que no cabe interpretar que la iniciativa de estos territorios, tan simplificada, no haya pasado por el trámite que hace del *iter* un proceso de acceso, sino que ha de entenderse que es un *continuum* respecto de la voluntad manifestada en su momento<sup>50</sup>. Voluntad de la población, no del Parlamento, puesto que el cambio que experimentó la redacción de esta D.T. en su paso del Informe de la Ponencia -en el que se

---

interpretada en sentido restrictivo; por último, lo que el precepto establece es un agravamiento del proceso para acceder a una autonomía más plena, y la insustituibilidad del requisito se encuentra en esa misma línea.

<sup>49</sup> Se trata, sin duda, de una iniciativa del proceso autonómico en toda regla. Por eso no comprendemos exactamente, lo que apostilla ALVAREZ CONDE: "... aquí ni se les atribuye (a los órganos preautonómicos) la iniciativa del proceso autonómico, sino la iniciativa en el proceso de ampliación de competencias... Es decir, no se les atribuye el primer paso del proceso autonómico, cual es la iniciativa autonómica (de la cual son titulares, pero únicamente en virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria primera), sino unos pasos o momentos posteriores y sucesivos del mencionado proceso autonómico" ("Los titulares de la iniciativa del proceso autonómico", cit., p. 245): ¿quién ejerció, entonces, la iniciativa en los tres supuestos en que estos órganos pusieron en marcha los respectivos procedimientos autonómicos?; por otro lado, la D.T.1ª establece la sustitución de los acuerdos de iniciativa de las Diputaciones por el acuerdo del órgano preautonómico, pero éste no basta para suplir los acuerdos de los municipios.

<sup>50</sup> "Se trata... no de la consagración de un privilegio, sino -diría- de completar un proceso interrumpido... de continuar el sentido de la historia interrumpido hace una serie de años. Se trata de que las manifestaciones de la voluntad popular puedan continuar en su proceso y pueda, por tanto, establecerse una línea continua..." decía Meilán Gil en la explicación de voto del Grupo mayoritario de U.C.D. durante las sesiones constituyentes (*Trabajos parlamentarios*, cit., p. 1679). En igual sentido, GONZALEZ CASANOVA: "La disposición transitoria 2ª restablece ese derecho ejercido en el pasado, y viene a reconocer la existencia de una «iniciativa permanente, latente y actuante»". "Se da por supuesto que la voluntad popular, expresada mediante el plebiscito histórico y las elecciones de 15 de junio de 1977, es suficiente «iniciativa»..." ("Los estatutos de las Comunidades Autónomas y el principio de autogobierno", *D.A.*, núm. 182, 1979, pp. 137-8).

hablaba de Estatutos que hubieran sido **aprobados**- al Dictamen de la Comisión Constitucional del Congreso -en el que se transmuta la 'aprobación' por el 'plebiscito'- tenía como objetivo el de que el único territorio que había plebiscitado su Estatuto, pero sin que llegase a poder ser aprobado (Galicia) pudiera sumarse a este reducido grupo<sup>51</sup>.

De todo modos no deja de ser "singular" que se haga valer como voluntad presente la voluntad popular expresada casi medio siglo antes.

Así pues, esta distinta regulación, dirigida a resolver una cuestión que, como se ha visto en la parte histórica, permanecía pendiente y latente desde hacía decenios, y que el régimen anterior había suspendido, pero no solucionado, era en principio excepción a la regla general<sup>52</sup>. Lo que tiene lugar en la realidad, sin embargo, es que convierte a la Disposición Transitoria (2ª) en regla, puesto que por esta vía iniciaron su proceso autonómico tres de las Comunidades actuales (Cataluña, País Vasco y Galicia)<sup>53</sup>, mientras que con el artículo

---

<sup>51</sup> *Vid. supra* el epígrafe dedicado a los precedentes históricos, donde se da cuenta concisa de esta circunstancia.

<sup>52</sup> Nada mejor que la opinión de un Ministro para las Administraciones Públicas para confirmar que el acceso desde el principio a la máxima autonomía, era una posibilidad restringida: "Excepcionalmente, y recalcaré, excepcionalmente, y solo para aquellos territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado Estatutos de autonomía, se recoge la posibilidad de acceder **inmediatamente** a la misma..." (EGUIEGARAY, J.M., "El Pacto Autonómico", en *Organización territorial del Estado*, cit., p. 96).

<sup>53</sup> En el proceso constituyente, con independencia de cuestiones de sistemática (Agrupación Independiente, en sus enmiendas 635 y 636, propugnaba que el contenido de esta D.T.2ª pasara a constituir un nº 3 del art. 151), llama la atención, dada la gran trascendencia de su contenido, que en el Congreso apenas suscitara este precepto discusión (tan sólo en el turno de explicación de voto el representante del Grupo Comunista muestra su preocupación por las desigualdades a que pueda dar lugar esta Disposición frente a los casos valenciano y canario). En el Senado, sin embargo, son numerosas las enmiendas que propugnan la igualdad entre CCAA. Entre las más relevantes, la del Grupo Socialistas y Progresistas Independientes (nº 99), que propone la supresión de la misma y, en sentido similar, la de Agrupación Independiente (nº 650 en relación con la nº 635) o, relativamente similar, la del senador Noguera Roig (nº 976), quien en el debate de la Comisión de Constitución aboga por añadir a los tres supuestos que de forma tácita contempla la citada Disposición, también los territorios que en el pasado "hubieran gozado de estatutos forales de autogobierno y de un derecho propio", refiriéndose, como él mismo explicita, a Aragón, Valencia, Baleares, etc. (pp. 4165-6). Salvo esto, lo único realmente notorio es la explicación ofrecida por el Sr. Meilán Gil en nombre del partido mayoritario, UCD (*vid. supra*).



(151.1) hace lo contrario, lo convierte en excepción, pues sólo accedió a la autonomía por el procedimiento que regula -y aun ello con dificultades- la actual Comunidad andaluza.

En otro supuesto, el de la región valenciana, se planteó un problema de interpretación de la L.O.R.D.M.R. en su art. 8.1, por cuanto el precepto no especifica que los acuerdos de los municipios deban señalar la vía por la que se quiere acceder a la autonomía. En la región valenciana se pronunciaron el número de Ayuntamientos exigidos por el 151.1, pero no todos explicitaron la vía a seguir por la que optaban para acceder a la autonomía<sup>54</sup>.

El caso de Canarias era también peculiar dada su situación geográfica, y subyacía durante los debates constituyentes a las numerosas reclamaciones de un trato distinto para el Archipiélago. Los Acuerdos Autonómicos recogieron esta pretensión junto con la de Valencia, previendo una Ley Orgánica por la que habrían de transferirse aquellas competencias relacionadas con la especificidad y las necesidades del Archipiélago en el caso canario, y las ya previstas en el Estatuto de Benicasim en el valenciano<sup>55</sup>.

#### **4. Casos particulares.**

Casi todas las CCAA comenzaron su proceso autonómico por una de las dos vías analizadas, pero no todas. La CE establece otros modos de acceso, que pueden calificarse de

---

<sup>54</sup> El pronunciamiento fue temporalmente anterior a la promulgación de la L.O.R.D.M.R., por lo que la D.T.Segunda.1 de ésta habilitó un plazo de setenta y cinco días para que las Corporaciones y Entes locales interesados pudieran

«proceder, en su caso, a la rectificación de los acuerdos en función de los términos de dicho precepto».

El resultado, sin embargo, fue el acceso a la autonomía del territorio valenciano por la vía lenta, pero con la emanación de la Ley Orgánica de Transferencias a la que de inmediato se alude en el texto.

<sup>55</sup> Como más adelante se dirá, la fórmula empleada en ambas Leyes Orgánicas de transferencia fue muy similar.

excepcionales. Es más, en algún caso es dudoso que algún precepto fuese concebido como cauce para acceder a la autonomía -en su sentido general-, tal y como después ha sucedido. Por lo demás, todos los modos que la CE prevé para acceder a la autonomía, normales, especiales o extraordinarios, han sido utilizados.

a) El primero de los supuestos excepcionales es el previsto en el art. 144.a) CE, que posibilita la autorización de las Cortes Generales, mediante ley orgánica y previa constatación de la existencia de motivos de interés nacional, para constituir CCAA que no superen el ámbito provincial y que no cumplan los requisitos del art. 143.1, lo que equivale a decir que las provincias en cuestión carezcan de entidad regional histórica. También en este caso es la provincia la unidad territorial base para determinar el caso excepcional, y el inciso referido al no cumplimiento de los requisitos del 143.1 por un territorio que no supere el ámbito provincial excluye una hipotética interpretación según la cual el precepto posibilitaría que de una provincia pudiera surgir más de una CA, o que se hubiese podido dividir una provincia, integrándose parte en una CA y constituyéndose la otra en Comunidad. Pero repárese que se trata de un supuesto en el que la autonomía no trae su causa directamente del texto constitucional, sino de una ley (orgánica), esto es, de la voluntad de las Cortes; es decir estamos ante **un supuesto de autonomía de estricta configuración legal, no constitucional**. No es que en los demás casos la autonomía traiga su causa directamente de la Constitución (la trae de los Estatutos, según se dirá), pero sí tiene su apoyo directo en el texto constitucional, mientras que en el supuesto del art. 144.a) ese apoyo es indirecto: donde encuentra su soporte es en una ley orgánica "de permisión", por así decir, distinta del EA, que será el que realmente convierta el territorio en CA.

Por esta vía accedió a la autonomía la capital del Estado, de acuerdo con lo que disponían los Acuerdos Autonómicos ya citados, que se plasmaron en este caso en la L.O. 6/1982, de 7 de julio, por la que se autoriza la constitución de la Comunidad Autónoma de Madrid en virtud de este precepto<sup>56</sup>. En otros casos en los que "aparentemente" pudiera

---

<sup>56</sup> BOE núm. 173, de 21 de julio.

pensarse que se está ante el mismo supuesto, el correspondiente Estatuto en su art. 1º, se apresura a afirmar la entidad regional histórica del territorio de que se trate<sup>57</sup>.

Puesto que estamos en el ámbito autonómico, regido por el principio dispositivo, es conveniente poner de relieve que este precepto 144.a) sólo es posible aplicarlo en el ejercicio estricto del principio de voluntariedad, pues, de entender las Cortes Generales que existe interés general en que un territorio que no supere el de una provincia acceda a la autonomía, si la Diputación y los municipios en número de dos tercios no inicia el proceso, las Cortes Generales podrán suplir su falta de iniciativa, pero en aplicación de la letra c), y no de la a), del art. 144<sup>58</sup>.

b) También excepcional es el supuesto recogido en la D.T.5ª, referido a las dos únicas ciudades existentes en nuestro Estado que no están integradas en un territorio provincial, Ceuta y Melilla. En este supuesto,

«Las ciudades de Ceuta y Melilla podrán constituirse en Comunidades Autónomas si así lo deciden sus respectivos Ayuntamientos, mediante acuerdo adoptado por la mayoría de sus miembros y así lo autorizan las Cortes Generales, mediante una ley orgánica, en los términos previstos en el artículo 144».

Del tenor literal se deduce de forma palmaria que la iniciativa para acceder al estatus de **Comunidad Autónoma**, corresponde a sus Ayuntamientos, mediante acuerdo por mayoría

---

<sup>57</sup> Cfr. EACant. y EALR.

<sup>58</sup> En cumplimiento del punto II.1 de los Acuerdos Autonómicos de julio de 1981, la entidad local que ejerció la iniciativa en el único caso habido fue la Diputación provincial, como recoge el art. 2º de la L.O. 6/82. Los mencionados Acuerdos determinaban que a continuación los municipios de la provincia solicitaran la autonomía y la elaboración del Estatuto por la vía del art. 143 CE, y así parece que sucedió (las intervenciones de los Sres. Acosta Cubero, De Benito Calleja y Rodríguez Colorado enuncian los resultados de la consulta: *Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. Trabajos Parlamentarios*, Asamblea de Madrid, 1988, pp. 25, 38 y 49, respectivamente) si bien con algunos problemas que se deducen, incluso, de la intervención del último de los parlamentarios citados (cfr. TIERNO GALVAN, E. y ROVIRA, A., *La España autonómica*, Bruguera, Madrid, 1985, p. 524).

absoluta de sus miembros, pero sin que baste el mismo para poder entender iniciado el proceso autonómico, puesto que ello ha de ser autorizado, mediante ley orgánica, por las Cortes Generales. Ha de volver a repararse en que en este caso se está ante un supuesto igual al del 144.a), en el sentido de que **la autonomía sigue sin traer su causa inmediata de la Constitución, sino de una ley (orgánica) cuya intermediación es necesaria**<sup>59</sup>. La redacción de la Disposición Transitoria, por otra parte, no es la más correcta, pues cuando se remite al artículo 144, sin más, lleva a la confusión procedimental entre la fase de iniciativa del proceso autonómico y la de elaboración del EA: el tenor de la Disposición quiere referirse al primer inciso del art. 144 (esto es, a la necesidad de autorización de las Cortes mediante ley orgánica) y no, como pudiera parecer, al 144.b), que lo que establece no es la autorización de la iniciativa del proceso autonómico, sino la autorización, o acuerdo en su caso, de un Estatuto de Autonomía para estos territorios<sup>60</sup>. Es necesario poner esta particularidad de relieve cuando se trata del análisis de la norma estatutaria porque, según lo que se regula en la D.T.5ª, no cabe en este caso la aplicación del correctivo a la voluntariedad establecido en el 144.c): éste sólo permite la sustitución de la iniciativa «de las Corporaciones locales a las que se refiere el apartado 2 del artículo 143» (no, pues, de la D.T.5ª). Es decir -y dejando ahora de lado que desde el punto de vista socio-político la inclinación natural, por así decir, de ambos territorios sea la de convertirse en CA para consolidar de ese modo, al menos jurídicamente, su estatus de ciudades españolas-, este supuesto, lo mismo que el anterior del art. 144.a), es paradigma del juego del principio de voluntariedad, puesto que, si no hubiera voluntad de los Ayuntamientos, no existe posibilidad constitucional, ni aun mediando interés general, de convertirlas en **Comunidades Autónomas**.

---

<sup>59</sup> En el mismo sentido, ENTRENA CUESTA, Comentario al art. 143.1, Ob. cit., p. 2169, aunque él refiere el razonamiento al 144.b), no a la D.T.5ª: *vid.* al respecto, lo que se apunta a continuación en el texto.

<sup>60</sup> LINDE realizaba una lectura distinta de esta D.T.5ª en relación con el art. 144.b), entendiendo que aquélla es "uno de los supuestos de autorización" a los que éste se refiere, el cual estaría principalmente pensado, entonces, para el hipotético caso en que alguna vez se recuperase Gibraltar. ("Procedimientos de creación...", cit., p. 322).



Ahora bien, el art. 144.b) CE, permite que, mediante ley orgánica, y por los «motivos de interés nacional» a los que alude el citado artículo *in principii*, las Cortes Generales puedan

«Autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de autonomía para territorios que no estén integrados en una organización provincial».

Como es perceptible, el precepto en cuestión no alude a que en este caso el EA lo sea de una **Comunidad Autónoma**, como sí hace, p. ej., la letra anterior del mismo precepto que acabamos de ver, el 144.a), sino que se refiere sólo a «**territorios que no estén integrados en la organización provincial**». Lo que esta constatación pone de relieve, por tanto, es que existe, o puede existir para estos territorios, un estatus que, sin ser el de Comunidades Autónomas por no darse el necesario acuerdo entre Ayuntamientos y Cortes Generales, sea no obstante un estatus **autonómico**<sup>61</sup>. De este modo lo planteó en su momento MUÑOZ MACHADO<sup>62</sup>: "Su régimen autonómico debe ser en, definitiva, el general de las Comunidades Autónomas, sin que ello haga perder a aquellos municipios el carácter de tales"<sup>63</sup>.

c). i) Los otros dos casos excepcionales tienen por objeto el mismo territorio, Navarra, si bien el primero de ellos, recogido en la D.T.4ª, no contempla una iniciativa para acceder a la autonomía, sino para incorporarse a otro proceso autonómico, el del País Vasco (bien al inicio -Consejo General Vasco-, bien posteriormente). El supuesto presenta un indudable interés teórico. En efecto, en el proceso en cuestión,

«... la iniciativa corresponde al Organo Foral competente...»,

---

<sup>61</sup> Más allá, por tanto, de lo que preveían los Acuerdos Autonómicos de julio de 1981 como una opción para ellos: Corporaciones Locales con un régimen especial de Carta. En los Acuerdos de febrero de 1992 tan sólo se constataban las diferencias existentes entre las fuerzas firmantes respecto a esta cuestión, y se preveía la continuación de "... las conversaciones para alcanzar el máximo grado de consenso..." entre dichas fuerzas políticas (Punto 5).

<sup>62</sup> Secretario, conviene recordar, de la *Comisión de Expertos sobre Autonomías* que elaboró el Informe base de los Acuerdos Autonómicos de 1981.

<sup>63</sup> MUÑOZ MACHADO, *Derecho público...*, cit., p. 276.

por acuerdo mayoritario (sin más, luego por mayoría simple<sup>64</sup>) que debe ser ratificado

«... por referéndum expresamente convocado al efecto y aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos».

Si fracasase, la D.T.4<sup>a</sup>.2 establece el período del art. 143.2 (cinco años, por tanto) para que el Organo Foral pueda volver a reintentar la incorporación al régimen vasco, en todo caso en distinto periodo de mandato de dicho órgano. No se trata, pues, de un régimen de iniciativa de proceso autonómico, sino de "incorporación" a otro ya en marcha o finalizado, que lo mismo pudo haber tenido lugar al inicio que puede utilizarse en cualquier momento. La razón de prever tan particular modo de acceso a la autonomía (incorporándose al proceso vasco) parece clara atendiendo al debate que tuvo lugar con motivo de la incorporación de dicha disposición<sup>65</sup>. Algún autor, no obstante, apunta otra, mucho más práctica, de la que nosotros no hemos encontrado rastro en el debate: la imposibilidad constitucional de que Navarra accediera a la autonomía plena, como las CCAA que habían plebiscitado antes un Estatuto, puesto que no cumplía tal condición; de este modo, si un territorio con la tradición de autogobierno que poseía Navarra, quería disfrutar desde el mismo inicio del proceso de la mayor autonomía posible, el mejor método para hacerlo era incorporándose a una CA que cumplía tal condición y con la que, además, tenía afinidades de diverso tipo<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> En contra, RUIPEREZ ALAMILLO, Ob. cit., p. 237, quien recuerda que el acceso privilegiado que regula la CE requiere mayoría absoluta. Ciertamente, lo más correcto es que, para una decisión de tan notable trascendencia, el constituyente hubiese exigido un acuerdo reforzado de los representantes, pero el hecho es que no lo hizo, y que la cualificación de la mayoría es un requisito oneroso que, como tal, y de acuerdo con la regla general que rige en los sistemas democráticos, consagrada en el nuestro en el art. 79.2 CE, ha de ser interpretado de forma restrictiva. En todo caso, y como garantía, resta el referéndum del que se habla a continuación en el texto.

<sup>65</sup> V. la discusión sobre la misma en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso en las pp. 1773-6 de los *Trabajos Parlamentarios*, cit. La Disposición no sufrió alteración ninguna desde su incorporación en el Informe de la Ponencia hasta su aprobación final, salvo su numeración: inicialmente era la D.T.3<sup>a</sup>.

<sup>66</sup> LINDE PANIAGUA (*Apud* ENTRENA CUESTA, Comentario al art. 143.1, cit., pp. 2191-2).

De haberse puesto en práctica al inicio, el «Órgano Foral competente» a que se refiere la Disposición hubiera debido ser determinado por acuerdo entre el Gobierno y la Diputación Foral de Navarra, de acuerdo con el Real Decreto-ley 2/1978, de 4 de enero. Desde el Real Decreto 121/1979, de 26 de enero, tal órgano es el Parlamento Foral. No obstante, ha de especificarse que, hasta la D.A.Segunda.a) de la Ley Orgánica que, como se dirá, ejerce la función de Estatuto de Navarra -la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en lo sucesivo LORARFNa.)-, y pese a su denominación típica de órgano legislativo, se trataba de un órgano sólo administrativo, cuyas "Normas", que es como se denominaban las reglas que emanaba, no tenían el rango de ley, pues el Parlamento con potestad legislativa propiamente dicha no pudo tenerlo hasta la aprobación de la LORARFNa., tres años más tarde<sup>67</sup>.

Por parte del EAPV, el art. 47.2 regula esta posibilidad como uno de los modos de reforma del Estatuto, y en el apartado correspondiente así lo analizaremos. En buena lógica, la incorporación de Navarra al País Vasco debería suponer la desaparición de aquélla como CA, porque de lo contrario no sería incorporación, sino federación, y el art. 145.1 CE prohíbe terminantemente la federación entre CCAA. Parece resultar claro, en este sentido, que el concepto de Navarra en la D.T.4ª CE es el de territorio provincial (sin perjuicio de su carácter de territorio histórico, al que le es aplicable la D.A.1ª), y no el de territorio autonómico. Con todo, el supuesto aparece como bastante problemático por la regulación que hace la D.A.Segunda.b) de la misma LORARFNa., que prevé que el Parlamento es el órgano foral competente para

«Ejercer, en su caso, la iniciativa para la separación de Navarra de la Comunidad autónoma a la que se hubiese incorporado».

Para unos, de aplicarse en la hipótesis correspondiente esta regulación, supondría el

---

<sup>67</sup> LARUMBE BIURRUM, P.M., *El territorio de la Comunidad Autónoma: notas jurídicas*, I.V.A.P., Oñati, 1988, p. 56.

establecimiento de un modelo que cabría calificar de confederal<sup>68</sup>; para otros, estaríamos ante una federación<sup>69</sup>. En este último sentido se ha llegado a concluir que con esta D.A. de la LORARFNa estaríamos ante un ejemplo de lo que C. SCHMITT denominaba "quebrantamiento de la Constitución", en concreto en un quebrantamiento del art. 145.1 CE, que prohíbe la federación entre CCAA<sup>70</sup>.

Si realmente fuese como se ha expuesto, estaríamos en verdad ante un caso de quebrantamiento, pero lo sería de lo que el propio SCHMITT denominaba "quebrantamiento inconstitucional de la Constitución", esto es, ante "una violación a título excepcional de una prescripción legal-constitucional sin atender al procedimiento previsto para las reformas constitucionales"<sup>71</sup>. Ahora bien, según P. DE VEGA, en nuestro sistema sólo caben rupturas constitucionales bien por autorización de la propia Constitución -ya como autorrupturas (*Selbstverfassungsdurchbrechungen*) o como rupturas autorizadas (*Ermächtigten Verfassungsdurchbrechungen*)-, o bien mediante la previsión del propio texto constitucional de derogación de una de sus normas en casos concretos y **mediante el procedimiento de reforma constitucional**; cualquier otro tipo de quebrantamiento "... sólo será admisible, para no verse afectado por una inconstitucionalidad manifiesta, cuando se establezca mediante un

---

<sup>68</sup> Empleada la expresión "sin otro ánimo que el puramente descriptivo", aclara SANTAMARIA PASTOR: "Si se dice que, tras la incorporación de Navarra al País Vasco, será el Parlamento de Navarra el órgano competente para adoptar la iniciativa de separación, lo que se está afirmando de modo implícito es que la incorporación deberá respetar la existencia *independiente* del referido Parlamento navarro; o, lo que es lo mismo, que la incorporación no podrá tener como consecuencia la existencia de unas *únicas* instituciones parlamentarias comunes para todo el ampliado País Vasco" (Comentario a la Disposición Adicional Segunda, en *Comentarios a la Ley Orgánica de Reintegración*,... cit., p. 772, subrayados del propio autor).

<sup>69</sup> Ya que estas previsiones "llevan implícita la subsistencia del Parlamento Navarro, incluso en el caso de incorporación de Navarra a otra Comunidad Autónoma. Lo que vale tanto como decir que Navarra seguirá siendo una Comunidad Autónoma a pesar de todo. La incorporación será, pues, una federación. Pero esto, precisamente, está prohibido por la Constitución (art. 145.1)" (TORRES DEL MORAL, A., *Principios de Derecho Constitucional Español*, 1, Atomo ed., Madrid, 2ª ed., 1988, p. 156).

<sup>70</sup> RUIPEREZ ALAMILLO, Ob. cit., p. 236.

<sup>71</sup> SCHMITT, C., *Teoría de la Constitución*, Trad. de F. Ayala, Alianza, Madrid, 1992, p. 116.



acto normativo de revisión constitucional"<sup>72</sup>. Incluso admitiendo que, como entiende P. DE VEGA, pueda hablarse en nuestro sistema de rupturas constitucionales autorizadas por la propia Constitución (algo que hoy, tras la Declaración del TC sobre el Tratado de Maastricht, no parece muy acorde con la concepción que el máximo intérprete de la Norma Fundamental tiene sobre lo que son realmente alteraciones de ésta)<sup>73</sup>, el supuesto que regula la D.A.Segunda.b) de la LORARFNa. es obvio que ni está previsto en la CE (autorrupura o ruptura autorizada)<sup>74</sup>, ni tendría lugar mediante un acto de revisión constitucional, por lo que, en rigor, no estaríamos ante una *Verfassungsdurchbrechung*, ante una ruptura de Constitución. Si dicho precepto llegara a aplicarse tal cual, y quedase constituida una federación, sería este **resultado** el que habría de considerarse inconstitucional, pero no la norma en sí, que puede admitir interpretaciones distintas de modo tal que el resultado de su aplicación no infringiese el art. 145.1 CE. La solución más lógica es la que expone SANTAMARIA: "la incorporación de Navarra al País Vasco exigiría una reforma del Estatuto de Guernica y de la propia LORAFNA y, quizá, la elaboración de un texto unitario para la nueva Comunidad Autónoma (o Foral); y sería esta nueva normativa la que debiera pronunciarse de manera definitiva acerca de la forma de ejercicio del *jus secessionis* por parte de la actual Navarra"<sup>75</sup>. Y si ésta se considera una solución extrema, cabrían otras, como entender que el Organo Foral al que se refiere la D.T.4ª CE (que, ciertamente, no impide

---

<sup>72</sup> DE VEGA, P., *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, cit., p. 167.

<sup>73</sup> La Declaración del Tribunal Constitucional sobre el Tratado de Maastricht, de 1 de julio de 1992 (B.O.E. núm. 177 de 24 de julio), ha dejado meridianamente claro que

"... los enunciados de la Constitución no pueden ser contradichos sino mediante su reforma **expresa (por los cauces del Tít. X)**...", de modo que no "... admite ser reformada por otro cauce que no sea el de su Título X, esto es, a través de los procedimientos y con las garantías allí establecidas y mediante la modificación **expresa** de su propio texto" (f. 4). Ya I. DE OTTO había expuesto lo mismo en su *Derecho Constitucional*, cit., pp. 62-3.

<sup>74</sup> De hecho, los dos supuestos que P. DE VEGA pone como ejemplos de quebrantamiento en nuestro sistema son, como es ya sabido, los artículos constitucionales 55.2 (aunque su dicción literal sea la de "suspensión") y 57.5 (*Ibidem*).

<sup>75</sup> SANTAMARIA PASTOR, Comentario a la Disposición Adicional Segunda, en *Comentarios a la Ley Orgánica de Reintegración*,... cit., pp. 772-3.

la segregación, y que es norma obviamente superior a la LORARFNa.) sería no el Parlamento, sino otro que se determinase una vez efectuada la incorporación o, aún mejor, que, en calidad de territorio histórico que es Navarra, conservaría su Parlamento como hoy tienen los otros tres territorios históricos sus Juntas Generales.

c). ii) Por tanto, la D.T.4<sup>a</sup> establece un mecanismo de uso facultativo que, como se acaba de decir, no se utilizó. El no uso de ese mecanismo, e incluso el fracaso en el referéndum consultivo si el Organo foral competente lo hubiere intentado, no impedía al territorio navarro la utilización de cualquiera de los otros dos existentes para acceder a la autonomía ordinaria o más plena (arts. 143.2 o 151.1 CE) por sí sólo, en tanto que ejemplo más que evidente de provincia «con entidad regional histórica» o, incluso, como se apuntó en el proceso constituyente, permanecer como provincia con su régimen foral actualizado, que constituía, de hecho, una forma de autonomía<sup>76</sup>. Sin embargo, no fue por ninguno de estos tres mecanismos por el que accedió a su estado actual, sino por un cuarto, totalmente distinto de los vistos hasta ahora: el de la D.A.1<sup>a</sup>.

El primer inciso de este precepto, dispone, como es harto conocido, que

«La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales».

La excepcionalidad de este supuesto respecto al acceso al proceso autonómico, que es lo que aquí estamos analizando, consiste en la ausencia de tal fase de acceso como resultado de la interpretación que de la misma se ha hecho en su aplicación al caso de la Comunidad navarra. Según es sabido, la elaboración y redacción de esta Disposición fue la más problemática en el proceso constituyente, y supuso el enfrentamiento entre el Grupo Nacionalista Vasco por un lado, y todas las demás fuerzas políticas (siete Grupos Parlamentarios, incluido el Mixto) por otro. Sin embargo, no constituyó el modo de acceso al proceso autonómico de los territorios del País Vasco -que, como se ha visto, lograron su

---

<sup>76</sup> Cfr. la enmienda *in voce* del Sr. Díez-Alegría en *Trabajos Parlamentarios*, cit., p. 4169.

autonomía por la vía de la D.T.2<sup>a</sup><sup>77</sup>-, sino de Navarra<sup>78</sup>.

La verdad es que el texto de la D.A. en cuestión nada dice respecto al modo de acceder a la autonomía (luego se verá que tampoco dice nada sobre el modo de elaborar el Estatuto), por la sencilla razón de que no era su fin el de servir de vía para ello<sup>79</sup>. Lo que ha tenido lugar con esta D.A. es -hay que repetirlo- una interpretación<sup>80</sup> en virtud de la

---

<sup>77</sup> Aunque la D.A. del EAPV se encarga de dejar claro que

«La aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente Estatuto no implica la renuncia del pueblo vasco a los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia, que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establezca el ordenamiento jurídico».

<sup>78</sup> La bibliografía sobre la D.A.1<sup>a</sup> y sobre su resultante, el sistema navarro, es en verdad abundante, y muestra la importancia teórica y el interés que ha suscitado. No corresponde aquí hacer una enumeración de las obras sobre la Disposición Adicional constitucional ni sobre el sistema navarro, pero resulta inexcusable citar las de FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R., *Los derechos históricos de los territorios forales. Bases constitucionales y estatutarias de la Administración foral vasca*, Cívitas-C.E.C., Madrid, 1985; LOJENDIO IRURE, I.M.<sup>a</sup>., *La Disposición Adicional Primera de la Constitución Española*, I.V.A.P., Oñati, 1988; CORCUERA ATIENZA, J., "La constitucionalización de los derechos históricos: fueros y autonomía", *R.E.D.C.*, núm. 11, 1984, pp. 9 y ss.; PULIDO QUECEDO, M., "En torno a la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra", *R.A.P.*, núm. 99, 1982, pp. 156 y ss.; HERRERO Y RODRIGUEZ DE MIÑON, M., "Concepto y función de los derechos históricos (Disposición Adicional Primera de la Constitución)", *R.C.G.*, núm. 15, 1988, pp. 7 y ss.; ASIAIN AYALA, J.A., "La Constitución y el régimen foral de Navarra", *Rev. Jca. de Navarra*, núm. 1, 1983, pp. 13 y ss.; o la obra de RAZQUIN LIZARRAGA, J.A., *Fundamentos jurídicos del Amejoramiento del Fuero (Derechos históricos y régimen foral de Navarra)*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1989, que incluye prácticamente toda la bibliografía sobre el tema hasta su fecha de publicación, y que se encuentra resumida en el comentario a los tres primeros artículos en la obra dirigida por SANTAMARIA PASTOR, ya citada, *Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra*, M.A.P., Madrid, 1992.

<sup>79</sup> Hasta tal punto es así, que quienes al comienzo de la puesta en marcha del sistema se ocuparon de estudiar los distintos modos de iniciar el proceso autonómico, ni siquiera imaginaban que podía ser una de estas vías, de modo que, por detallados que fueran sus estudios, no aparecen en ellos esta D.A. como modo de acceso: cfr. ALVAREZ CONDE, "Los titulares de la iniciativa...", cit. y, aún mucho más detallado y completo, LINDE PANIAGUA, "Procedimientos de creación de Comunidades Autónomas", cit.

<sup>80</sup> Quiere decirse con el remarcado que igual que ha sido así podría haber sido de modo distinto, como pone de manifiesto lo ocurrido con el País Vasco, que accedió a la autonomía por otra vía, siendo también los territorios que componen esa Comunidad territorios

cual, el amparo y respeto de los derechos históricos de los territorios forales (pertenecientes a Navarra en este caso) se lleva a cabo mediante la elaboración de una norma por la que se reintegran y "amejoran" los derechos forales -*Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra* en este supuesto-, norma de estructura, contenido y, sobre todo, como se dirá en los corolarios procedimentales, naturaleza idéntica a los EEAA, pero para cuya elaboración no es necesaria una fase de iniciativa del proceso. Y no lo es porque triunfó la tesis de que, en virtud de la D.A.1ª CE, no se da lugar a "la construcción *ex novo* de una nueva entidad política", ya que la misma es sólo "un mecanismo normativo de actualización del régimen foral recuperado"<sup>81</sup>.

Parte de la mejor doctrina se ha mostrado contraria a la interpretación de que esta D.A.1ª contiene un modo de acceso distinto de los vistos antes<sup>82</sup>. Pero, si la realidad es la medida del respaldo efectivo de una tesis, ha de reconocerse que el Preámbulo de la mencionada LORARFNa. es expresión fehaciente, plasmada en un texto legal, de que ha

---

históricos. Bien es cierto que Navarra no hubiera podido adquirir su autonomía en virtud del mismo artículo que el País Vasco, puesto que nunca antes plebiscitó un Estatuto, pero sí podía haberlo hecho por la vía normal: *vid. supra*, lo que se expone al respecto en el texto.

<sup>81</sup> FERNANDEZ, T.R. y SANTAMARIA, J.A., Dictamen sobre la conformidad con la Constitución y el Estatuto de Autonomía del Proyecto de Ley del Gobierno Vasco sobre las relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Territorios Históricos, publicado en "El recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Territorios Históricos", *Interparlamentaria Popular*, Alianza Popular, Madrid, 1984, p. 161 [la cita la hacemos por RAZQUIN LIZARRAGA, Comentarios a los arts. 1 a 3, cit., p. 87, n. 222, quien expresa de manera clara y contundente la idea que en el texto principal se apunta al decir que "... Navarra era ya un territorio autónomo que, por ello, no necesitaba acceder a la autonomía. La propia disposición adicional primera no se refiere a la fase de iniciativa autonómica, al acceso a la autonomía, sino a la actualización foral" (pp. 86 y 90-1)].

<sup>82</sup> MARTIN MATEO, MUÑOZ MACHADO, TOMAS Y VALIENTE, TOMAS VILLARROYA o LARUMBE BIURRUN: remitimos las correspondientes citas a RAZQUIN LIZARRAGA, Comentarios a los artículos 1 a 3, cit., p. 88, n. 224. Conviene apuntar que, al menos a nuestro juicio, el caso de Navarra no es exactamente igual al del resto de los territorios del 143.1, sobre los que LEGUINA VILLA afirmaba que las Cortes debían limitarse a constatar la existencia de las características que requiere dicho precepto y, caso de cumplirlas, no podía oponerse a su constitución como Comunidad Autónoma en los términos que los territorios en cuestión decidiesen (*vid. ut supra*). En este caso, prescindiendo de que se considere o no que la D.A.1ª es vía de acceso a la autonomía, lo cierto es que "constitucionaliza" los territorios históricos, esto es, que contempla **específicamente** ese supuesto tan singular.



triunfado la primera de las interpretaciones: en particular en su último párrafo, expone como «... rasgo propio del Régimen foral navarro... que, previamente a la decisión de las Cortes Generales... la representación de la Administración del Estado y la de la Diputación Foral de Navarra, acuerd(a)n la reforma y modernización de dicho Régimen» y que, en consecuencia, «resulta constitucionalmente necesario que el Gobierno, en el ejercicio de su iniciativa legislativa, formalice el pacto con rango y carácter de Proyecto de Ley Orgánica...».

El TC ha acabado finalmente entendiendo como una vía más de acceso a la autonomía esta D.A.1ª (sin duda ante el hecho consumado de la LORARFNa.) en su conocida S. 16/1984, de 6 de febrero, al enumerar entre las diversas modalidades del procedimiento de acceso a la autonomía, sobre las que se proyecta el principio dispositivo, también dicha Disposición Adicional: el

"Principio dispositivo... alcanza a materias como... (el) procedimiento de acceso a la autonomía que presenta diversas modalidades, como se desprende de los artículos 143, 144, 151, **Disposición adicional primera**, y disposiciones transitorias segunda, cuarta y quinta de la CE..." (f. 2),

si bien, es en esta misma Sentencia donde, como en los corolarios procedimentales se comentará, establece la identidad de la naturaleza jurídica de la autonomía de este territorio respecto de los demás. Pero, en lo que de momento importa aquí, resulta que la iniciativa de las Diputaciones, órganos insulares, municipios u órganos superiores preautonómicos, con las mayorías en cada caso exigidas, es sustituida en este supuesto por un pacto<sup>83</sup> entre la Administración del Estado y la Diputación Foral de Navarra, que adopta la forma de Proyecto de Ley Orgánica.

---

<sup>83</sup> La idea de que esta D.A. implicaba un pacto fue puesta de relieve muy temprano, al afirmar que la misma abría la posibilidad a "... una forma de ley, que sería la «ley paccionada»...", recordando que "el mismo sentido de «ley paccionada» tuvo -sin ninguna base constitucional- el Decreto-Ley de 1 de marzo de 1973, que aprobó la Compilación del Derecho Civil navarro" (LEGAZ LACAMBRA, L., Prólogo a su traducción de la obra de Ch. Starck, *El concepto de ley en la Constitución alemana*, C.E.C., Madrid, 1979, p. 28).

## V.B) LOS DISTINTOS MODOS DE CREACION DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMIA.

Antes de comenzar el tratamiento del proceso de creación del EA como norma, es conveniente establecer la misma premisa metodológica que se ha visto en la iniciativa del proceso de acceso a la autonomía: en el procedimiento de creación de la norma también han de distinguirse varios supuestos que, precisamente, vienen a identificarse con los singularizados en la iniciativa para comenzar el proceso autonómico. Podría no haber sido de este modo, pues en el Anteproyecto de Constitución se preveía un único procedimiento para la elaboración de los Estatutos (art. 131) -el que hoy se recoge en el art. 151.2- sin distinguir que la iniciativa del procedimiento de acceso se hubiere llevado a cabo de una u otra forma. El contenido del citado precepto, sin embargo, fue incluido en una extensa Disposición Adicional del Informe de la Ponencia, y como contenido del art. 138 del texto de este Informe se incluyó otro texto -en sustancia igual al actual art. 146-, distinguiendo así dos supuestos bien diferenciados. Contra esta distinción se alzaron voces, incluidas algunas nacionalistas, sobre todo en el Senado<sup>84</sup>, en favor de la igualdad de procedimientos, pero sin resultado.

Por otro lado, es conveniente distinguir a su vez entre las diversas fases que componen el proceso de creación de una norma en general (y por tanto, también de ésta), pues, como al inicio se decía, resulta claro, tras una primera lectura del texto constitucional, que son distintos esos modos de creación en cada una de las diferentes fases: en los términos que utilizamos en el apartado anterior, resulta claro que cada una de esas fases tienen sujetos y objetos distintos.

---

<sup>84</sup> En el Congreso, nos consta sólo la intervención del Sr. Letamendía en el Debate sobre el Informe de la Ponencia. En el Senado se encuentran las enmiendas nº 82, del Grupo Progresistas y Socialistas Independientes (y en el mismo sentido, la intervención de su representante, Sr. Martín-Retortillo en el Debate de la Comisión de Constitución, *Trabajos Parlamentarios*, cit., p. 3967), o nº 306, del Sr. Bandrés, quien se muestra radical en este sentido, tanto en el debate de la Comisión de Constitución del Senado (pp. 3966-7) como en el del Pleno (pp. 4694-5).

## 1. La fase de iniciativa de las normas estatutarias.

El procedimiento parlamentario de una norma comienza, en sentido propiamente dicho, con la fase de iniciativa. La CE especifica los sujetos legitimados para ejercer la iniciativa legislativa en los tres números que componen su art. 87: los dos últimos son inaplicables a la norma objeto de nuestro interés, puesto que la iniciativa popular no procede, entre otras materias, en las propias de ley orgánica (87.3), y puesto que las Asambleas legislativas de las CCAA (87.2) no pueden ejercer la iniciativa de un Estatuto, toda vez que no existen hasta que éste ha sido aprobado y en su regulación se contemple precisamente la existencia de dicha Asamblea. (Recuérdese que en los casos italiano y portugués esto es justo a la inversa: son *il Consiglio regionale*<sup>85</sup> y la Asamblea legislativa regional<sup>86</sup>, respectivamente, los órganos que presentan el proyecto de Estatuto). En principio, pues, la iniciativa en las leyes orgánicas estatutarias debiera corresponder al Gobierno, al Congreso o al Senado, de acuerdo con el nº 1 del art. 87, que son a quienes como regla general está confiada, iniciar el procedimiento que diera lugar a esta norma. Pero esto, salvo en algunos casos, que justo por ello son anómalos o excepcionales, no es así.

---

<sup>85</sup> El art. 123.2 de la Constitución italiana dispone que

«El estatuto es **deliberado por el Consejo regional** por mayoría absoluta de sus componentes...»

y, en consecuencia, se constituyeron las asambleas regionales (por la Ley Electoral Regional núm. 108, de 17 de febrero de 1968) antes, obviamente, de aprobarse los Estatutos: v. las vicisitudes del proceso regional ordinario italiano en la parte correspondiente de Derecho comparado.

<sup>86</sup> El art. 228.1 *in principii* de la versión actual de la Constitución portuguesa, establece que

«Los proyectos de estatuto político-administrativo de las regiones autónomas, serán elaborados por las asambleas legislativas regionales...»,

aunque *de facto* no fuera así (cfr. el caso portugués en el epígrafe de la parte comparada correspondiente).

a) En los creados de acuerdo con el art. 146 CE.

El art. 146 CE comienza estableciendo que

«El proyecto de Estatuto será elaborado por una asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos en ellas...».

Obsérvese que no especifica supuesto alguno, de entre los diversos modos de acceso a la autonomía, al que deba ser aplicado, de donde debe inducirse que dicho precepto tiene vocación general. Este es, pues, el régimen general de elaboración de los Estatutos y, en cuanto tal, sirve para encauzar los procesos de acceso a la autonomía que carecen de cauce específico. En concreto es el proceso para las iniciativas ejercidas según el art. 143.2, D.T.1ª, 144.a), una de las posibilidades -según se verá- del 144.b) y, en su caso, el 144.c). Los **sujetos** de esta fase en esta vía son los miembros de las Diputaciones provinciales y los Diputados y Senadores elegidos en cada una de las provincias que pretendan acceder al autogobierno. Su **objeto**, la elaboración de un proyecto de Estatuto.

La idea del Anteproyecto de Constitución era que la Asamblea en cuestión sólo estuviese formada por Diputados y Senadores. No pasó desapercibido que, si ello era así, se daría lugar una Asamblea cuyos miembros no habrían sido elegidos para llevar a cabo esa misión, sino "para configurar el poder legislativo", cuando lo coherente era que los miembros que hubieran de formar dicha Asamblea fueran elegidos con el específico fin de elaborar la norma estatutaria<sup>87</sup>. En todo caso, los representantes provinciales (o insulares), cuya intervención se suplía en la iniciativa autonómica con el acuerdo por mayoría absoluta del órgano superior preautonómico según la D.T.1ª, acaban interviniendo en esta fase de la iniciativa estatutaria, lo que introduce un relevante elemento cualitativo.

---

<sup>87</sup> Enmienda nº 736 del Sr. Ortí Bordas. En este sentido, el primer atisbo de que representantes municipales debieran entrar a formar parte de la asamblea que elaborase el proyecto de Estatuto parece que se encuentra en la enmienda nº 694 del Sr. Gutiérrez Díaz (ambas al Informe de la Ponencia).



La concisa regulación de esta fase de iniciación del proceso estatutario, plantea varias cuestiones: i) quién convoca la Asamblea, ii) qué mayoría es necesaria en la misma para aprobar el Proyecto y iii) qué tipo de órgano es aquélla.

i) El primer problema es el comienzo de la actividad de la Asamblea en cuestión, esto es, la convocatoria, porque, como demostró el supuesto italiano (*vid. supra* el estudio sobre el proceso italiano), no basta con la previsión constitucional genérica ni con la voluntad del constituyente para que se lleve a cabo. El enigma se resolvió en el primer proyecto de EA por esta vía, el del EAAst., arrogándose el Gobierno la capacidad de convocatoria, solución cuando menos curiosa en un proceso que tiene por finalidad lograr la autonomía territorial, y que provocó una reacción contraria en las entonces preautonomías. La polémica se solventó con la autoconvocatoria de las Asambleas a partir de entonces<sup>88</sup>.

ii) Nada dice tampoco el art. 146 acerca de la mayoría necesaria para aprobar el proyecto. En el supuesto del que a continuación se tratará, art. 151.2.1º (o en el caso italiano de los Estatutos ordinarios -art. 123-), se requiere mayoría absoluta, de donde, por analogía, podría deducirse la misma regla para el presente caso. Pero ha de tenerse presente, no obstante, lo que antes se decía, que este proceso es la regla general y, por ende, los supuestos que veremos a continuación, como extraordinarios o excepcionales que son, deben ser interpretados en sentido restrictivo, máxime si el requisito es agravatorio. De modo, pues, que si nada se establece sobre la cualificación de la mayoría, ha de interpretarse, como ya ha tenido ocasión de decirse, que estamos ante la regla habitual de la democracia, la de la mayoría simple, constitucionalmente consagrada en nuestro sistema por el art. 79.2<sup>89</sup>.

---

<sup>88</sup> Solución criticada por RUIPEREZ ALAMILLO, Ob. cit., p. 163. En el supuesto italiano, la Corte Constitucional atribuye al Presidente del Consejo de Ministros la representación unitaria del Estado-persona (Ss. 13 de 1960 y 40 de 1972, f. 5), pero también le impone un plazo para que remita al Parlamento el proyecto de Estatuto con el fin de evitar así el bloqueo del proceso (Cfr. MITJANS PERELLO, E., "Las Cortes Generales en la elaboración y aprobación de los Estatutos de Autonomía", *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, v. II, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, p. 807-8).

<sup>89</sup> En contra, precisamente por aplicación de la analogía con el supuesto del art. 151 CE, CASTRO SOMOZA, J.L., "Las leyes de las de las Comunidades Autónomas en las Constituciones Españolas de 1931 y 1978", en *La Constitución española y las fuentes del derecho*, cit., p. 470.

iii) Por último, queda el aspecto más importante, el del tipo de órgano ante el que estamos, que, pese a venir explicitado en la Constitución, y pese a su relevancia, no puede ser entendido, es obvio, como un órgano constitucional<sup>90</sup>, sino como un órgano especial cuya naturaleza es la de órgano auxiliar de las Cortes, por lo que hay que reputarle, como bien dice PUNSET, órgano del Estado-aparato<sup>91</sup>. La elaboración del proyecto de Estatuto es la única ocasión en que la CE y el RC se refieren a él (el RS no lo alude), sin que, por tanto, tenga atribuida ninguna otra función ni, en consecuencia, se prevea su subsistencia, de modo que cumplida su misión de elaborar el proyecto estatutario, o en su caso transcurrido el respectivo mandato de sus componentes, debe entenderse que desaparece. Como se verá a continuación, el art. 151.2.1º especifica que la Asamblea se constituye

«... a los solos efectos de elaborar el correspondiente proyecto de Estatuto de autonomía...»,

lo que confirma la interpretación expuesta (en el bien entendido de que no se trata de una aplicación analógica, por la razón antes dicha). Y, en efecto, existe práctica unanimidad doctrinal en que esta Asamblea es un órgano *ad hoc*<sup>92</sup>.

Ahora bien, el precepto constitucional reconoce efectos a la voluntad de este colectivo *ad hoc*, a saber: la de iniciar, con un determinado contenido, un proceso legislativo. No puede entenderse, sin embargo, que se trate de una voluntad política en realidad. Parece claro que la finalidad de la Asamblea es la de 'representar' no la suma de intereses de las provincias, sino más bien un interés distinto, fruto del conjunto de las provincias que conforman una determinada porción territorial. Ahora bien, las provincias, incluso unidas en un interés distinto al de cada una de ellas, carecen de voluntad política propia (tipo de

---

<sup>90</sup> Respecto de esta categoría, cfr. las excelentes y clarificadoras páginas 310 a 324 de GOMEZ MONTORO, A.J., *El conflicto entre órganos constitucionales*, C.E.C., Madrid, 1993.

<sup>91</sup> PUNSET, R., *El Senado y las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1987, pp. 167-8.

<sup>92</sup> En el mismo sentido, F. SANTAOLALLA, quien recuerda que los miembros que la forman, Diputados y Senadores, no lo hacen "... en su condición de miembros del poder legislativo del Estado" ("Los Estatutos...", cit., p. 2960, n. 4).

voluntad que sólo tiene el Estado o la CA cuando se constituya). Lo que ha de entenderse, pues, es que la Asamblea en cuestión representa más que una voluntad, un "interés" determinado del conjunto de provincias, interés consistente en constituirse en CA de determinada manera, a saber: la expresada en el proyecto de Estatuto que presenta.

Entendido de esta manera, la cuestión que de modo inmediato surge es si este interés expresado en proyecto de Estatuto, constituye la iniciativa, en sentido técnico, del proceso de elaboración del Estatuto. Como entre nosotros ha expuesto con meridiana claridad ARAGON REYES, la iniciativa legislativa es "el acto mediante el cual se pone en marcha obligatoriamente el procedimiento legislativo, es decir, y más concretamente... el acto mediante el cual se abre ya paso a la fase constitutiva de ese procedimiento"<sup>93</sup>. Junto con esta característica, se encuentra también la de que, quien tiene capacidad para iniciar un procedimiento mediante la presentación de un texto, tiene también la de retirar el texto en el que la iniciativa se plasma antes de que la Cámara se pronuncie de forma definitiva sobre el mismo: "O sea, quien tiene la capacidad de iniciar tiene la capacidad de retirar"<sup>94</sup>.

Pues bien, si lo anterior es así, no parece que esto pueda suceder en el presente caso, de acuerdo con lo dicho antes sobre la naturaleza *ad hoc* de la Asamblea que propone el proyecto de Estatuto. Su cometido abarca, incluso, el cumplimiento o subsanación de algún trámite incumplido o cumplido de modo incorrecto (art. 136.3 RC), pero no llega hasta la posibilidad de retirar el proyecto de EA si lo estimare conveniente, dado que el RC no lo regula de esta manera y no cabe una interpretación tácita de tan relevante trámite procedimental<sup>95</sup>. Así pues, cabe decir que la Asamblea *ad hoc* cumple en este caso con la

---

<sup>93</sup> ARAGON REYES, M., "La iniciativa legislativa", *R.E.D.C.*, núm. 16, 1986, p. 288.

<sup>94</sup> ARAGON REYES, *Idem*, p. 289.

<sup>95</sup> Que el resultado de la interpretación sea éste, no empece para entender, en nuestra opinión, que hubiese sido más acorde con el espíritu propio del proceso de elaboración de la norma estatutaria, en tanto en cuanto es la plasmación de una pretensión de autonomía, el que la Asamblea *ad hoc* hubiera permanecido constituida durante todo el proceso de tramitación del Estatuto en las Cortes (como entiende RUIPEREZ ALAMILLO que, de hecho, sucede: Ob. cit, p. 165), pudiendo así retirar el proyecto si lo estimase conveniente (acción que, es claro, no puede llevar cabo: del razonamiento del autor antes citado se desprende de modo claro que la Asamblea podría presentar un nuevo proyecto si las Cortes rechazaran el

característica principal de la iniciativa, aunque no con la que la complementa o la que se deriva de ella. Sin embargo, es evidente que la iniciativa no se puede atribuir en este caso a ningún otro órgano (ni a las Cámaras ni al Gobierno), de modo que constituye una excepción a la regla general de ejercicio de la iniciativa<sup>96</sup> y, como dice el mismo ARAGON REYES, lo que esta excepción a la regla general hace no es sino confirmar "el carácter extraordinariamente singular de los Estatutos de Autonomía"<sup>97</sup>.

En fin, tampoco especifica nada la CE acerca de la duración temporal de la Asamblea *ad hoc*, pero hay que colegir de modo necesario que no desaparece con la presentación del proyecto de EA como en apariencia cabría pensar, sino que permanece al menos hasta que la Mesa del Congreso determine, según se acaba de decir, si el proyecto presentado adolece de algún defecto formal o ha incumplido algún trámite (art. 136.3 RC) para, de ser así, resolver el problema.

b) En los creados de acuerdo con el art. 151.2 CE.

Este precepto regula el procedimiento de elaboración del EA para el acceso a la autonomía iniciado del modo visto en el art. 151.1 o en la D.T.2<sup>a</sup>. El primer número, de los diversos que lo componen, establece que

«El Gobierno convocará a todos los Diputados y Senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno, para que se constituyan en Asamblea, a los solos efectos de elaborar el correspondiente proyecto de Estatuto de autonomía, mediante el acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros».

---

presentado, pero esto no es lo mismo, como es obvio, que disponer de la facultad de retirarlo).

<sup>96</sup> En este sentido, SANTAMARIA PASTOR, *Fundamentos...*, cit, pp. 580-581."

<sup>97</sup> ARAGON REYES, "La iniciativa...", cit., loc. cit..



En este caso, el **objeto** de la fase es el mismo que en el procedimiento anterior (elaborar un proyecto de Estatuto), y también el **sujeto**, pero la composición de éste es distinta, como ahora se verá.

En primer lugar, la Asamblea la componen en este caso sólo Diputados y Senadores, no Diputados provinciales, de modo que el citado colectivo tiene nombre propio: «Asamblea de Parlamentarios», como explicita el 151.2.2º. En principio, llama la atención la paradoja de que para los supuestos de mayor autonomía requiera la CE una Asamblea *ad hoc* menos representativa del territorio que desea acceder a ella para los de autonomía menor, puesto que excluye a los diputados provinciales. Pero por lo que más interesa este dato de la composición es porque, con motivo del estudio de la naturaleza de la norma que nos ocupa, y en particular cuando se trata de la naturaleza de la norma estatutaria de las CCAA más 'emblemáticas', se ha reforzado el argumento de la naturaleza estatal de la misma aludiendo a que tal Asamblea no puede representar los intereses de un territorio en particular, toda vez que sus miembros son parlamentarios nacionales y representan, por tanto, a todo el pueblo español según el art. 66.1 CE<sup>98</sup>.

En sentido contrario, sin embargo, se ha apuntado la necesaria "conurrencia (en fase de elaboración del proyecto, o incluso en fase de aprobación) de instancias regionales, anteriores a la propia constitución de la Comunidad Autónoma", lo que ha constituido uno de los puntos de apoyo más importantes para mantener el "carácter paccionado en la fase de elaboración" de estos Estatutos del art. 151<sup>99</sup>.

Parece claro, ciertamente, que el constituyente no otorgó de modo gratuito la facultad de elaborar un proyecto de Estatuto a unos determinados miembros de las Cortes y no a otros

---

<sup>98</sup> "La Asamblea de parlamentarios no representa al territorio; son miembros de las Cortes que representan en general (art. 66 de la Constitución), al pueblo español... ¿Pactan, pues, las Cortes con una parte de ellas mismas?... " (MUÑOZ MACHADO, *Derecho público...*, cit., p. 286). Exactamente en el mismo sentido, DE OTTO, *Derecho constitucional*, cit., p. 263 o SANTAMARIA PASTOR, *Fundamentos...*, cit., p. 589.

<sup>99</sup> TORNOS, J., "Sistema de fuentes de las Comunidades Autónomas", Cap. IV de *El sistema jurídico...*, E. Aja *e.a.*, cit., p. 103.

o, mejor aún, a todos en conjunto, que representan la soberanía nacional. La intencionalidad resulta del todo manifiesta. Por otro lado, esos parlamentarios, por sí solos, no representan la voluntad nacional: como es sabido, la manifestación de la voluntad de las Cámaras tiene unos cauces precisos (que acaban en leyes, resoluciones, mociones, etc.) y ninguno de estos cauces se utiliza por los representantes de los territorios que desean constituirse en CCAA cuando inician el proceso autonómico o elaboran un proyecto de Estatuto. Y ello es independiente de que el conjunto de territorios que "representan" los Diputados y Senadores que forman la Asamblea, pueda no corresponderse con el resultado final de la CA (si alguna de las provincias acaba excluida de la CA que termine constituyéndose), porque lo que los parlamentarios representan en el momento es a los territorios que demuestran una primera intención de constituirse en CA<sup>100</sup>.

Por lo demás, la CE es algo más explícita respecto a esta Asamblea que a la del caso general, de modo que el 151.2.1º aclara, al menos de modo aparente, algunos extremos que en aquél debían de ser objeto de interpretación. El primero es que la convocatoria resulta **facultad del Gobierno**, de modo que vuelve a darse otra paradoja, la de que aquellos EEAA que van a contar con una mayor intervención del territorio, van a ver (al menos en principio) supeditado *ex Constitutione* el comienzo del proceso estatutario a la fecha que estime conveniente el Gobierno, mientras que en el supuesto normal nada se indica en el texto constitucional, y ello acabó siendo interpretado según antes se dijo (como facultad de autoconvocatoria). La cuestión tiene su relevancia si se tiene en cuenta que tampoco en este cauce se dispone plazo alguno en el que haya de ser convocada la Asamblea (recuérdese la experiencia regional italiana en materia de plazos para la puesta en marcha del sistema

---

<sup>100</sup> En sentido similar, BALAGUER CALLEJON, F., *Fuentes del Derecho*. II, cit., p. 131. Nos parece excesivo, sin embargo, entender, por un lado, la representatividad propia de estas Asambleas *ad hoc*, como "una prolongación de la excepcionalidad del proceso constituyente" y, por otro, que "los diputados y senadores del territorio son designados por la Constitución como representantes, no tanto por su condición de miembros de las Cortes Generales, cuanto por su condición de representantes del pueblo en ese territorio": todo indica que la razón de tal designación es práctica, porque lo ideal hubiera sido elegir a quienes fueran a elaborar el proyecto de Estatuto con ese único propósito (como hemos repetido, en Italia y Portugal, p. ej., se arbitró la solución de elegir con anterioridad al Parlamento regional para que lo elaborara), porque cuando fueron elegidos los representantes que forman la Asamblea de parlamentarios es indudable que no lo fueron pensando ni principal, ni menos únicamente, en la elaboración del proyecto de Estatuto.

regional). Ha de tenerse en cuenta, no obstante, que la D.T.2ª, que como se recordará regula la excepción a la 'regla general extraordinaria' que supone este artículo, especifica para los casos que contempla que la Asamblea será convocada por el órgano colegiado preautonómico.

El segundo detalle que la CE especifica es que el proyecto que se adopte lo ha de ser por mayoría absoluta, en contra de lo que, según nuestra interpretación al menos, acaecía en la regla general.

Un tercer extremo versaría sobre la duración de la Asamblea, pues ésta, según el precepto, se constituye

«... a los solos efectos de elaborar el correspondiente proyecto de Estatuto de autonomía...»,

de modo que pareciera que aquí no es menester interpretación alguna sobre su pervivencia o no: una vez elaborado el **proyecto**, desaparece por prescripción constitucional. Ahora bien, si en el caso general la desaparición no era inmediata, tal y como se dijo, con mayor razón no lo es aquí: en primer lugar, porque a este proceso también le afecta el art. 136.3 RC, de modo que, como en la regla general, la Cámara puede dirigirse a ella para el cumplimiento de requisitos incumplidos o la subsanación de los defectuosos; pero, sobre todo, el tenor de los siguientes párrafos del 151.2 y de otros preceptos legales, hace indefectible la continuación de esta Asamblea mucho más allá de lo que sucedía en la supuesto ordinario.

Así es, esta Asamblea es la encargada de elaborar el proyecto estatutario, pero ese proyecto **no es definitivo**, como se verá a continuación, puesto que el art. 152.2.2º establece que

«Aprobado el Estatuto por la Asamblea de Parlamentarios, se remitirá a la Comisión Constitucional del Congreso, la cual, dentro del plazo de dos meses<sup>101</sup>, lo examinará con el concurso y asistencia de una delegación de

---

<sup>101</sup> El cómputo de dicho plazo queda regulado en el art. 138 RC.

la Asamblea proponente<sup>102</sup> para determinar de común acuerdo su formulación definitiva».

De este nuevo precepto resultan dos cosas: por un lado, la necesidad de permanencia de la Asamblea de Parlamentarios una vez elaborada la versión primera del proyecto estatutario (en realidad cabría decir anteproyecto), y ello no sólo para cumplir o subsanar requisitos incumplidos o incorrectos, sino porque si no permaneciese, la delegación lo sería de un órgano inexistente<sup>103</sup> y tendríamos así un órgano no previsto con una función decisiva a la hora de determinar el proyecto de Estatuto; por otro, que el resultado final de lo que sea el proyecto estatutario no corresponde sólo a la Asamblea, sino a su delegación «de común acuerdo» con una Comisión parlamentaria<sup>104</sup>.

Es conveniente reseñar aquí que el procedimiento para llegar a ese acuerdo, que se recoge en los arts. 139 a 143 RC, supone en verdad un acuerdo entre dos voluntades distintas<sup>105</sup>, que se encuentran situadas en un plano de igualdad a estos efectos desde el punto de vista jurídico, en contra de lo que por algunos se ha afirmado<sup>106</sup>.

---

<sup>102</sup> Dicha delegación no puede exceder del número de miembros de la Comisión y, además, ha de contar «con una adecuada representación de las formaciones políticas presentes en la misma», según el art. 137.2 RC.

<sup>103</sup> MITJANS PERELLO, Ob. cit., pp. 813-4.

<sup>104</sup> En términos de SANTAOLALLA, en este cauce "... son estos dos órganos quienes ejercen la función de legislación material en el sentido... de fijar las normas que han de integrar el cuerpo del Estatuto", frente a las Cortes Generales, que son quienes ejercen este tipo de legislación en la vía del art. 146, como ahora se dirá ("Los Estatutos...", cit., p. 2963).

<sup>105</sup> Como ha subrayado TORNOS, J., "Los Estatutos de las Comunidades Autónomas en el ordenamiento jurídico español", *R.A.P.*, núm. 91, 1980, pp. 131-2.

<sup>106</sup> Así, para LOPEZ MENUDO, F., "la Comisión Constitucional del Congreso tiene una intervención decisiva en la elaboración del material del texto definitivo... porque a nadie puede escapar su superior posición en el «consenso» sobre la formulación de dicho texto, respecto a la posición de los delegados proponentes" ["Titularidad y contenido de la potestad estatutaria" (parte primera), en *Comunidades Autónomas. Solidaridad, estatutos, organización, convenios*, A. Pérez Moreno e. a., Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, 1980, p. 107]; en el mismo sentido habla SANTAOLALLA de que la regulación constitucional "... da una posición de superioridad a la Comisión constitucional" ("Los



Con este procedimiento para llegar a un acuerdo entre la delegación de la Asamblea proponente del Proyecto y la Comisión Constitucional del Congreso, entramos en otra fase distinta, que no tenía lugar en el procedimiento general. El sujeto de la misma cambia ahora, pues ya no es la Asamblea, sino una delegación de la misma y, junto con ésta, la Comisión Constitucional mencionada, con la que tal delegación ha de ponerse de acuerdo. El objeto es ahora la elaboración del verdadero proyecto frente al texto presentado por la Asamblea de Parlamentarios, que ya adelantamos antes que en rigor era una **anteproyecto**, pues no era definitivo.

En el sujeto "compuesto", por así decir, de esta fase, se da la peculiaridad de que una de sus partes -la Comisión Constitucional del Congreso- es un órgano 'extraño' al territorio que pretende constituirse en Comunidad. Se trata de un órgano que, por supuesto, no tiene por finalidad la del simple control de la constitucionalidad del 'anteproyecto' que elaboró la Asamblea y que la delegación "defiende", como se ha afirmado en alguna ocasión<sup>107</sup> por paralelismo con algunas opiniones doctrinales italianas sobre su propio sistema, puesto que la voluntad de la Comisión puede deberse a un mero criterio de oportunidad<sup>108</sup>: es innegable el componente negociador que está presente en este modo de acceso a autonomía, y difícilmente puede ser objeto de control constitucional lo que es objeto de negociación.

El interrogante que a continuación surge con esta regulación es la de si la propia Asamblea puede denegar el visto bueno al acuerdo efectuado por su delegación y modificar el proyecto primigenio. Este interrogante se convirtió en un supuesto práctico durante el

---

Estatutos...", cit., p. 2961). El procedimiento que disponen los arts. 139 a 143 RC desmiente esta visión: primero han de formarse sendas Ponencias de la Comisión Constitucional y de la delegación de la Asamblea que, aunque formen una Ponencia conjunta para estudiar los posibles motivos de desacuerdo, votarán el texto por separado; en segundo lugar, el Informe de la Ponencia conjunta es elevado a la Comisión Constitucional y a la delegación de la Asamblea proponente, que han de operar del mismo modo: primero estudian el texto propuesto (con los motivos de acuerdo, de desacuerdo e incluso los votos particulares) de forma conjunta, pero lo votan por separado.

<sup>107</sup> MITJANS PERELLO, Ob. cit., p. 817.

<sup>108</sup> Como la misma autora reconoce, a la Comisión le cabe "un amplio margen de negociación" (*Idem*, p. 818).

proceso de tramitación del EAG: tras aproximadamente un año después de acordado el proyecto en la Comisión Constitucional sólo con los votos del partido mayoritario<sup>109</sup>, los partidos consideraron que existían en el mismo discriminaciones respecto a los Estatutos vasco y catalán, de modo que solicitaron su reconsideración, pretensión alentada por el propio Presidente del Gobierno con motivo de una de sus intervenciones parlamentarias<sup>110</sup> y que fue aceptada por la Comisión Constitucional, modificándose el proyecto<sup>111</sup>.

Se ha sostenido que este modo de actuación no fue conforme a la Constitución, pues "Después de conseguir el acuerdo común a que se refiere el art. 151.2.2º, no cabe reabrir el trámite y sólo puede seguirse el trayecto señalado en dicho artículo"<sup>112</sup>. A nuestro juicio, sin embargo, y de acuerdo con la división en fases del proceso autonómico que se desprendía de la STC 89/84 tal y como antes se comentó (*vid. supra*, epígrafe anterior), no parece disconforme con el texto constitucional este modo de actuar, pues una fase (o un trámite de la misma) no se cierra hasta el efectivo inicio de la siguiente (o del siguiente trámite). En el presente caso, la siguiente fase (o mejor, el siguiente trámite en esa misma fase) es el que determina el número 3º del mismo art. 151.2, cuando establece que el texto acordado por los anteriores órganos ha de ser

«sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto»:

el acuerdo entre la Comisión Constitucional y la delegación de la Asamblea no sería "firme" hasta la convocatoria (que no la celebración) del referéndum<sup>113</sup>, momento éste en el que el

---

<sup>109</sup> El 22 de noviembre de 1979.

<sup>110</sup> *Vid.* D.S.C.D. de 16 de septiembre de 1980.

<sup>111</sup> *Vid.* D.S.C.D. de 19 de octubre de 1980.

<sup>112</sup> TOMAS VILLARROYA, "Proceso autonómico...", cit., p. 36.

<sup>113</sup> De hecho, es lo que sucedió en el caso de la tramitación del proyecto estatutario gallego, que fue modificado antes de su sometimiento a referéndum: v. SANTAMARIA PASTOR, J.A., Comentario al art. 92, en Garrido Falla, F. (dir.), *Comentarios a la Constitución*, cit., p. 1316, n. 3.

proyecto acordado queda a la decisión del cuerpo electoral correspondiente.

La razón es contundente, pues, si se mantiene que la Asamblea de parlamentarios debe permanecer tras la elaboración del proyecto de Estatuto so pena en caso contrario de convertir a su delegación en un órgano *per se* y con poder totalmente decisorio<sup>114</sup>, entender que el pleno de la Asamblea no puede examinar el texto consensuado por su delegación -y en su caso pronunciarse- sería otorgar a dicha delegación un poder (más bien "el poder", simplemente) superior al del órgano en pleno. Por lo demás, la solución viene avalada por la interpretación del razonamiento de la STC citada: el f. 5º de la STC 89/84 explica que el proyecto de Estatuto queda

"... desvinculado del órgano que le dio origen y que agotó en ello su función" una vez que el Congreso lo hace "suyo publicándolo en el «BO de las Cortes Generales (Congreso de los Diputados)»... **para su tramitación como Ley Orgánica...**".

En el caso del art. 151.2 el proyecto no se **tramita** como Ley Orgánica (aunque se apruebe como tal), sino que, como se verá, las Cortes se pronuncian sobre él de un modo distinto; en este caso lo relevante es que se trate del texto sobre el que las Cortes han de pronunciarse, y ese texto es el que resulta aprobado en el referéndum que en dicho proceso tiene lugar, por lo que ha de entenderse que, hasta ese instante, es posible cambiar el texto acordado por la delegación de la Asamblea de parlamentarios y la Comisión Constitucional

---

<sup>114</sup> Hasta la supresión del recurso previo de inconstitucionalidad, existía otro motivo que abundaba en la necesidad de la permanencia de la Asamblea: la LOTC establecía el recurso previo para

«El texto definitivo del proyecto de Estatuto que haya de ser sometido a referéndum en el territorio de la respectiva Comunidad Autónoma en el supuesto previsto por el artículo 151,2, tercero de la Constitución»

y, en caso de declarar la inconstitucionalidad de alguno de los preceptos impugnados, determinaba que la tramitación se interrumpiría hasta que tales preceptos hubieran sido suprimidos o modificados «por el órgano competente». Parece que había de entenderse que ese «órgano» era la Asamblea de Parlamentarios, no su delegación; si ello era así, el argumento resulta concluyente para mantener que esta Asamblea debe subsistir en el supuesto del art. 151.2 hasta la celebración del referéndum territorial.

del Congreso. Y aún más: como tendrá ocasión de decirse, la Asamblea de Parlamentarios, constituida según el art. 151.2.1º «a los solos efectos de elaborar el correspondiente proyecto de Estatuto de autonomía», en realidad sigue sin extinguirse con la celebración del referéndum.

Esta es la nueva fase que sigue a la anterior, que, como fácilmente se puede comprender, es en verdad crucial. El proyecto de Estatuto ha sido ya elaborado (por consenso), pero sólo «Si el proyecto de Estatuto es aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos, será elevado a las Cortes Generales», dispone el inciso primero del art. 152.1.4º; es decir, en caso de un resultado negativo<sup>115</sup>, no hay Estatuto por este procedimiento (puede haberlo, en todo caso, por otro que a continuación se especifica). Respecto al texto acordado por la delegación de la Asamblea y la Comisión Constitucional del Congreso (pero sólo respecto de este texto, advertencia que se hace por lo que después diremos), el referéndum que ha de tener lugar es un referéndum de ratificación y, por lo mismo, vinculante: de "valor legislativo", ha dicho RUBIO LLORENTE<sup>116</sup>. Es a partir de aquí, de la aprobación en referéndum del proyecto de Estatuto, cuando tiene lugar la intervención de las Cortes Generales como órgano, si bien, como veremos en su momento, de modo totalmente distinto al que tiene lugar en el procedimiento general.

---

<sup>115</sup> Este referéndum, no obstante, es de carácter distinto y menos oneroso que el que tiene lugar para iniciar el proceso autonómico del 151.1 pues, entre otras cosas, sólo exige mayoría simple y de los votos válidamente emitidos (no del censo electoral). LEGUINA VILLA entiende que es más importante que la futura Comunidad se pronuncie sobre un texto determinado que se le presente como Estatuto (texto que puede ser refrendado "solamente por una minoría del censo electoral" en esta consulta) que el que se pronuncie sobre si desea formar una CA o mantenerse en régimen común ("Las Comunidades Autónomas", cit., p. 802). No nos parece a nosotros así: el texto de la norma estatutaria puede ser modificado el día de mañana (p. ej., porque se considere que las competencias son insuficientes y han de asumirse más, o porque hay que variar la organización, etc.) con bastante probabilidad (como de hecho ha tenido lugar ya dos veces), mientras que la decisión de una provincia de formar parte de otra CA o de revertir al régimen común, aun contando con que sigue latente el principio dispositivo en el texto constitucional (v. el Capítulo introductorio), es a todas luces mucho más problemático, y afectaría a toda la estructura administrativa estatal. La mayor onerosidad del primer referéndum está, al menos teóricamente, bien justificada.

<sup>116</sup> RUBIO LLORENTE, F., "El procedimiento legislativo en España", cit., p. 98.



c) En los demás supuestos.

i) El resto de los supuestos no tienen dificultad en lo que a la iniciativa se refiere. El primero viene determinado por el art. 144.b). Como ya se ha dicho, este precepto permite a las Cortes Generales, por motivos de interés nacional

«Autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial».

Se refiere sin nombrarlos a Ceuta, Melilla y Gibraltar, si bien la situación de los dos primeros territorios es ostensiblemente diferente de la del tercero.

En el caso de las dos ciudades norteafricanas, el precepto permite, pues, dos posibilidades distintas: «autorizar» y «acordar» un Estatuto por las Cortes Generales. Lo más lógico parece que la primera de las posibilidades, «autorizar», consista en la continuación propia de la iniciativa adoptada por los Ayuntamientos y autorizada por las Cortes, es decir, presupone una actuación previa de algún órgano, que es la que debe ser "autorizada" por las Cortes. En este caso, lo más verosímil sería que esa actuación previa consistiera, además de en instar la conversión del territorio en CA, en un proyecto de Estatuto (**objeto**) que elaborasen los respectivos Ayuntamientos junto con los representantes parlamentarios de ambas ciudades (un Diputado y dos Senadores en cada caso<sup>117</sup>), de modo que **los sujetos** de esta fase serían aquí distintos de los vistos hasta ahora, pues no habría representantes constituidos en Asamblea, sino Ayuntamientos que dieran cumplimiento al objeto de esta fase o, a lo sumo, una Asamblea compuesta por los miembros de los Ayuntamientos y, en su caso, los parlamentarios de ambas ciudades<sup>118</sup>.

La segunda posibilidad, en cambio, sería mucho más problemática, pues si, como parece pacífico, por «acordar» se entiende una decisión de las Cortes Generales prescindiendo

---

<sup>117</sup> De acuerdo con lo que constituiría la "interpretación más correcta" del conjunto de artículos correspondientes, en los términos de R. PUNSET, *El Senado y las Comunidades Autónomas*, cit., p. 168.

<sup>118</sup> Como dice LINDE PANIAGUA, "Procedimientos de creación...", cit., p. 327.

del parecer de los representantes o del cuerpo electoral de las ciudades, es obvio que se plantea una contradicción entre el art. 144.b) y la D.T.5ª que, como vimos en el epígrafe anterior, dispone:

«Las ciudades de Ceuta y Melilla podrán constituirse en Comunidades Autónomas si así lo deciden sus respectivos Ayuntamientos, mediante acuerdo adoptado por la mayoría de sus miembros y así lo autorizan las Cortes Generales, mediante una ley orgánica, en los términos previstos en el artículo 144».

En efecto, como tal contradicción aparece manifiesta en los respectivos trabajos parlamentarios constituyentes que dieron lugar a uno y otro precepto: la expresión «acordar» era la originaria, la que figuraba al principio en el Informe de la Ponencia [en el Anteproyecto sólo se incluía un precepto relativamente similar al 144.c) actual] y a ella se añade la de «autorizar» en el Dictamen de la Comisión del Congreso, producto de una enmienda<sup>119</sup>. Frente a esta redacción, tiene lugar a su vez otra enmienda, que razona la introducción de la D.T.5ª especificando que "La disposición transitoria pretende, desde un punto de vista técnico, que los Estatutos de Ceuta y Melilla no puedan ser acordados, no puedan ser otorgados unilateralmente por las Cortes sin contar con ambas poblaciones"<sup>120</sup>. En este mismo sentido, en el Senado habrá precisamente una enmienda<sup>121</sup>, que propugna la supresión del término «acordar», buscando la concordancia del precepto con la D.T.5ª y la igualación del tratamiento de Ceuta y Melilla con el del resto de los territorios que no superen el ámbito provincial, enmienda que hubiera supuesto la desaparición de la contradicción, pero que, como es obvio, no llegó a prosperar.

---

<sup>119</sup> Enmienda *in voce* del representante de U.C.D., Sr. Meilán Gil (*Trabajos parlamentarios*, cit., pp. 1576-7).

<sup>120</sup> Enmienda también *in voce* del Sr. García-Margallo Marfil, de U.C.D., en el debate de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso (*Trabajos Parlamentarios*, cit., p. 1176). Como puede observarse, pertenece al mismo Grupo Parlamentario, lo que muestra una vez más la escasa coherencia (personal e ideológica) de la que adolecía de dicho Grupo. *Vid.* la nota siguiente.

<sup>121</sup> La nº 947, de los Sres. Leria y Ortiz de Saracho y Becerra Lago, de nuevo del mismo Grupo, U.C.D.

En esa dialéctica entre ambos preceptos constitucionales, la doctrina parece aplicar el criterio de que la ubicación *posterior* deroga la ubicación *anterior*, y así MUÑOZ MACHADO llega a afirmar que "... la disposición transitoria quinta inutiliza una de las formas posibles de empleo del artículo 144.b)" (refiriéndose, como es obvio, a la posibilidad de «acordar» el Estatuto); "Lo que (la) disposición transitoria excluye, desde luego, es que proceda a otorgarse a Ceuta y Melilla un Estatuto de autonomía sin que lo hayan solicitado los respectivos Ayuntamientos"<sup>122</sup>; en el mismo sentido I. DE OTTO: "La Disposición Transitoria Quinta, al reconocer los Estatutos de Ceuta y Melilla, excluye que la expresión «acordar» pueda entenderse como imposición por las Cortes de un régimen autonómico en esas dos ciudades"<sup>123</sup>. La solución pasaría, pues, en todo caso, por la existencia de la iniciativa de los Ayuntamientos que requiere la D.T.5ª, haciendo por tanto primar a ésta sobre el art. 144.b), que es el que regula el modo de emanación de los Estatutos para las ciudades en cuestión (el precepto transitorio en ningún momento menciona los EEAA, ni siquiera por remisión, pues cuando alude a su conversión en CCAA «en los términos previstos en el artículo 144», se está refiriendo a la ley orgánica de autorización). MUÑOZ MACHADO propondrá una solución componedora de ambos preceptos: lo "... más lógico (es) que los Estatutos se elaboren utilizando combinadamente las previsiones del párrafo b) del artículo 144 y de la disposición transitoria quinta..."<sup>124</sup>. Pero la cuestión sigue siendo qué sucede si no se da la premisa de la D.T.5ª, es decir, si no hay iniciativa.

A nuestro juicio, en cambio, las redacciones literales del art. 144.b) y de la D.T.5ª permiten resolver tal contradicción: mientras ésta se refiere únicamente a la conversión en **Comunidades** Autónomas de las dos ciudades si media acuerdo entre Ayuntamientos y Cortes (en forma de iniciativa de los primeros y de autorización por las segundas), el art. 144.b),

---

<sup>122</sup> MUÑOZ MACHADO, *Derecho público...*, cit., p. 263.

<sup>123</sup> DE OTTO, *Derecho constitucional*, cit., p. 261; en sentido similar, ENTRENA CUESTA, *Ibidem*.

<sup>124</sup> "La tramitación consistiría en exigir, como es obligado, la iniciativa de aquellos territorios para el acceso a la autonomía, pero, a continuación, prescindir del procedimiento del artículo 146 utilizando el artículo 144.b) en la variante que permite a las Cortes «acordar» un Estatuto de autonomía. De esta manera, el proyecto de Estatuto se formaría como proyecto o proposición de ley y sería sometido a la tramitación parlamentaria prevista para las leyes orgánicas" (MUÑOZ MACHADO, *Derecho público...*, cit., p. 276).

norma auténticamente excepcional respecto del mencionado régimen "general" autonómico (que tiene por requisito *sine qua non* de aplicación, la existencia de «motivos de interés nacional»), permite, en su estricta literalidad, el «acuerdo» por las Cortes Generales de un Estatuto de autonomía **simplemente** para «territorios no integrados en la organización provincial», esto es, sin necesidad de que se constituyan en CA.

A esta interpretación precisamente, paradigma de hermenéutica literal, se ha acogido el legislador estatal cuando, en el momento de redactar este trabajo, pretende «acordar» sendos EEAA para tales territorios, convirtiéndolas en «**Ciudades** autónomas»<sup>125</sup>. Más allá de la excepcionalidad que ello supone desde el punto de vista de la conformación territorial del mapa autonómico (pues a las "Comunidades" Autónomas, han de añadirse "Ciudades" del mismo carácter), en lo que aquí importa, que es el EA como norma, reviste un evidente interés, como con toda facilidad se puede intuir, pues ya no serán Estatutos de **Comunidades** Autónomas, sino de **Ciudades** autónomas, y ello tiene una trascendencia capital.

En fin, sobre la cuestión que nos ocupa en este concreto epígrafe, es evidente que aquí serían las mismas Cortes -**sujeto**, pues, de esta fase, distinto, de nuevo, a todos los vistos hasta ahora- las que, como en el caso de cualquier ley orgánica, ejercerán la iniciativa, y también como cualquier ley orgánica la tramitarán. Este es, con seguridad, el único supuesto en el que por su simplicidad no se presentarían problemas teóricos respecto a su elaboración, que no fueran los propios de una ley orgánica, y la iniciativa se subsumiría en el supuesto normal -mediante proposición o mediante proyecto-.

El caso de Gibraltar lo deja la CE en total indefinición, pues no hay ningún otro precepto, transitorio o no, que afecte a tal territorio. Lo más factible, no obstante, parece que sería un proyecto de Estatuto elaborado por el órgano representativo de dicho territorio y autorizado por las Cortes Generales. Mucho menos verosímil, dentro de lo ya ficticio de por sí que hoy por hoy resulta cualquier hipótesis de reversión del territorio, aparece la otra

---

<sup>125</sup> Con el beneplácito del Ayuntamiento melillense y la oposición del ceutí, según reflejan las noticias.



opción, la de que las Cortes se limiten por sí solas a «acordar» tal eventual Estatuto<sup>126</sup>.

ii) Otro de los supuestos ha sido apuntado al inicio (v. el Capítulo de la Introducción) como hipótesis: nos referimos al del art. 144.c). Recuérdese que en la STC 100/84 el TC adoptaba el más amplio significado del término «sustituir», lo que lleva a concebir que las Cortes Generales pueden ejercer la iniciativa incluso por todo un territorio, uni o pluriprovincial para su constitución en Comunidad Autónoma. En los supuestos en los que este mecanismo ya se ha aplicado no se presentaron problemas, puesto que eran parte de un territorio (sendas provincias: Almería, Segovia) más amplio, cuyo Estatuto en elaboración no dependía de esas partes territoriales. Sin embargo, si se forzase por las Cortes Generales la iniciativa a la autonomía de todo un territorio (uni o pluriprovincial), serviría de poco, como se adelantó en el epígrafe anterior, toda vez que el proyecto de Estatuto habría de ser elaborado según el art. 146, esto es, con miembros de Diputaciones (mayoritarios en la Asamblea *ad hoc*) que en un principio se negaron a acceder a la autonomía, con lo que ello supondría. Esto pone de manifiesto lo excepcional del mecanismo del 144.c), apto sólo para casos como los que hasta la fecha se han dado, y no para casos "mayores".

iii) El último supuesto es el de la D.A.1ª, empleado por Navarra según se expuso al inicio<sup>127</sup>, supuesto real en el que más claro queda qué órgano ha ejercido la iniciativa porque así lo especifica el Preámbulo de la Ley Orgánica que regula el ente resultante, la LORARFNa., cuando, tras dejar sentado que lo que se ha producido es un acuerdo entre representantes de la Administración del Estado y de la Diputación Foral navarra, añade que, como consecuencia, «... resulta constitucionalmente necesario que **el Gobierno, en el ejercicio de su iniciativa legislativa**, formalice el pacto con rango y carácter de Proyecto de Ley Orgánica...». Así pues, en este caso, siendo el objeto de esta fase el mismo (el proyecto

---

<sup>126</sup> Aunque volveremos a ocuparnos de este supuesto al tratar de la reforma de los EEAA por motivos territoriales, en concreto del EA de la Comunidad de Andalucía, parece evidente que, al tratarse del istmo, las primeras y mayores dificultades, desde el estricto plano jurídico, no son de derecho interno, sino de derecho internacional, puesto que los habitantes del mismo son de diferente nacionalidad.

<sup>127</sup> Evidentemente, en el caso de la D.T.4ª para el mismo territorio y visto ya en epígrafe anterior, no es necesaria iniciativa para elaborar el EA, puesto que se incorpora a un régimen que o lo va a elaborar o ya lo ha elaborado.

de EA) vuelve a ser distinto a la mayor parte de los supuestos el **sujeto**: no es ni una Asamblea de representantes *ad hoc* de la naturaleza de las vistas en los arts. 146 y 151.2.1º, ni Ayuntamientos, ni las mismas Cortes Generales, sino el Gobierno de la nación, como el mismo Preámbulo explica, aunque el texto de la iniciativa resulte de una mixtura de representantes de la Diputación Foral del territorio y de la Administración estatal. Repárese, sin embargo, en que, tal y como se llevó a cabo este procedimiento en la práctica (es decir, no porque así lo impusiera ni la CE ni ninguna otra norma), se ha tratado de una "iniciativa" totalmente desvirtuada porque, primero, el Gobierno no fue libre para ejercitarla, dado que, según lo reconocido en el Preámbulo, hasta que no hubo acuerdo con la Diputación Foral navarra, no pudo llevarla a cabo; y después, el Gobierno **tampoco dotó de contenido a la misma**, sino que ese contenido le vino impuesto por el acuerdo previo entendido como necesario.

En definitiva, y por lo tanto, siendo siempre igual el objeto de esta fase (la elaboración del Estatuto), cuando el procedimiento de elaboración de la norma estatutaria cambia, los sujetos siempre son diferentes.

## **2. La fase de tramitación y aprobación de las normas estatutarias: el trámite de ratificación como aprobación.**

A la fase de propuesta del proyecto de EA, sigue la de tramitación del mismo, por tanto, una nueva fase con nuevos sujetos y nuevo objeto, que presenta particularidades según la vía (entre las que antes se han distinguido) de que se trate.

### **a) En la vía del art. 146 CE. ¿Distinción entre Estatuto de Autonomía y Ley Orgánica que lo aprueba?**

El inciso final de este artículo determina, según se adelantó que, elaborado el proyecto de EA

«... será elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley».

No se especifica quién ha de elevarlo a las Cortes (cuestión nada secundaria a tenor de lo sucedido en el supuesto italiano, donde la intermediación del Gobierno, entre otras cosas, dio lugar a no pocos problemas)<sup>128</sup>. En la práctica, los proyectos fueron remitidos por las propias Asambleas tanto a las Cortes Generales como al Gobierno<sup>129</sup>.

El **sujeto** de esta fase es, pues, distinto al de la anterior en este cauce: frente a la Asamblea *ad hoc* primera, ahora lo son las Cortes. El **objeto** es también distinto: el proyecto estatutario ha sido ya elaborado y se trata de tramitarlo y aprobarlo.

A la hora de analizar el modo de formación de este precepto en el proceso constituyente ha de tenerse en cuenta, como ya se ha dicho nada más comenzar este epígrafe, que el Anteproyecto sólo preveía un único modo de elaboración del EA en su art. 131, que era en sustancia igual al que hoy se contempla en el art. 151.2. De modo que la idea de la elaboración de los EEAA que los votos particulares y los enmendantes del Congreso tuvieron, fue la del Anteproyecto, esto es, la del actual art. 151.2, y no la del actual 146 que, por lo demás, apenas sufrió variación alguna desde que lo introdujera el Informe de la Ponencia<sup>130</sup>. Este hecho tuvo una trascendencia notable en la redacción del Tít. VIII tal y como resultó, con esa ambigüedad y poca corrección técnica que tantas veces se le achaca: "lo que resulta evidente es que el sistema de agregación de párrafos y artículos a un capítulo construido inicialmente con otras miras no podía dar resultados formales brillantes, ni por supuesto servir a la diáfana comprensión del... capítulo tercero"<sup>131</sup>.

---

<sup>128</sup> Cfr. *supra* el apartado correspondiente en el Capítulo dedicado al Derecho comparado.

<sup>129</sup> Según informa ALVAREZ CONDE, E., *El régimen político español*, Tecnos, Madrid, 3ª ed., reimp., 1988, p. 599, n. 31.

<sup>130</sup> Así pues, si se hace alguna referencia al proceso constituyente en este ámbito, habrá que tener en cuenta este dato de que los votos particulares y enmiendas en el Congreso tomaron el actual procedimiento especial como el procedimiento normal de elaboración de los Estatutos.

<sup>131</sup> LINDE PANIAGUA, "Procedimientos de creación...", cit., p. 330.

Pese a que en el proceso constituyente apenas se plantearan problemas con el contenido del actual art. 146, lo cierto es que de forma inmediata se suscita una cuestión (más bien "la" cuestión), que en el sistema italiano presidió gran parte de la polémica doctrinal sobre el proceso de elaboración de los Estatutos regionales ordinarios. Nos referimos, como es fácil comprender, a los límites que las Cortes Generales tienen para modificar el proyecto de Estatuto que le ha sido presentado por la Asamblea *ad hoc*.

Ya apenas promulgada la CE, se criticó, con razón, que no se previera algún mecanismo para paliar un posible desacuerdo entre el texto presentado por la Asamblea *ad hoc* y el parecer de las Cortes, sobre todo cuando experiencias constitucionales cercanas lo habían hecho<sup>132</sup>. P. ej., el art. 228 de la Constitución portuguesa determina que, en el caso de que la Asamblea de la República pretenda modificar un proyecto de Estatuto que se le ha presentado, se remita el mismo a la Asamblea regional para que ésta emita su parecer, tras el cual la Asamblea de la República ha de tomar su decisión final. La cuestión enlaza con la naturaleza del "derecho a la autonomía" y su reconocimiento y garantía constitucional.

Es opinión doctrinal generalizada que, de acuerdo con lo que el propio art. 146 señala (tramitación del proyecto como ley), a las Cortes Generales les es posible rechazar o variar el texto que la Asamblea les presente<sup>133</sup> hasta donde lo consideren necesario (por tanto, incluidas modificaciones de carácter sustancial), con el límite -según parte de esa misma doctrina- de lo que se ha denominado, de modo paralelo a la teoría de los derechos fundamentales, "contenido esencial" de la autonomía<sup>134</sup>. Así, se ha afirmado que no es posible suprimir las potestades legislativas, si por ellas hubieran optado los estatuyentes, ni las ejecutivas en sus distintas manifestaciones, ni las competencias asumidas dentro del art.

---

<sup>132</sup> TRUJILLO, G., *Constitución Española. Edición comentada*. C.E.C., Madrid, 1979, p. 296.

<sup>133</sup> P. ej., LINDE PANIAGUA, Ob. cit., p. 312; SOSA WAGNER, F., "El control de las Comunidades Autónomas por el Estado en la Constitución Española", *D.A.*, núm. 182, 1979, p. 152; LEGUINA VILLA, "Las Comunidades Autónomas", cit., p. 799; MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público...*, cit., pp. 270; VANDELLI, L., *El ordenamiento español...*, cit., p. 215; o SANTAMARIA PASTOR, *Fundamentos...*, cit., p. 589.

<sup>134</sup> MUÑOZ MACHADO, *Ibidem*; VANDELLI, *Ibidem*; o MITJANS PERELLO, Ob. cit., pp. 809 y ss.



148; procedimentalmente no cabrían, en aras de esa garantía de que debe constar la autonomía, ni las enmiendas de devolución ni las de textos alternativo<sup>135</sup>. Todavía hace muy poco se ha dicho que ese "contenido esencial" comprendería "aquellos aspectos cuya radical alteración o supresión desnaturalizaría su concepto [ el de la autonomía ] según resulta del... artículo segundo y de la interpretación auténtica del mismo", aspectos que se plasman en "preceptos cuya supresión o radical modificación incidiría en las referidas proclamaciones, de tal suerte que la autonomía que en ellas se contempla se convertiría en algo sustantivamente diferente de lo que hoy se deduce de su caracterización constitucional"<sup>136</sup>. Esos preceptos suponen, en realidad, un límite al poder de revisión constitucional ordinario, en consonancia con la idea de que el procedimiento de reforma agravado no opera exclusivamente para, entre otras partes, el Título Preliminar, sino también para aquellos preceptos que están íntimamente conectados con él y cuya modificación o desaparición vaciarían de contenido dicho Título Preliminar<sup>137</sup>. Ejemplos de ese "contenido esencial", serían, *v. gr.*, el carácter político de la autonomía, con la consiguiente garantía de un ordenamiento jurídico propio del ente autonómico, la inmunidad del Estatuto frente a reformas estatales unilaterales o el poder optar bien por el régimen autonómico "común", bien por el "especial"<sup>138</sup>. En todo caso, lo que es indudable, incluso para quienes mantienen un concepto amplio de contenido esencial de la autonomía, es que el proyecto presentado es susceptible de ser variado por las Cortes Generales durante «su tramitación como ley»<sup>139</sup>.

---

<sup>135</sup> MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público...*, cit., p. 270.

<sup>136</sup> TRUJILLO, G., "Consideraciones sobre la identidad constitucional...", cit., pp. 128-9, donde puede verse con algo más de detalle las afirmaciones del autor que aquí se han resumido.

<sup>137</sup> Por todos, DE OTTO, *Derecho constitucional*, cit., p. 57.

<sup>138</sup> TRUJILLO, *Ibidem*.

<sup>139</sup> SANTAOLALLA califica las leyes resultado de la aplicación de este procedimiento de "leyes materiales", en el sentido de que las Cortes no sólo se limitan a aprobarlas, sino que además fijan su contenido, mientras que en el cauce del art. 151 son la Delegación de la Asamblea *ad hoc* y la Comisión Constitucional del Congreso a las que corresponde hacerlo ("Los Estatutos...", cit., p. 2962).

Ahora bien, la minusvaloración procedimental, por expresarlo así, de la norma que ha de constituir la cabecera del ordenamiento autonómico, no acaba en la tramitación, sino que alcanza a la misma aprobación. En efecto, para aprobar una norma legal estatutaria es necesario que concorra la mayoría requerida que, por ser ley orgánica, en el Congreso es la mayoría absoluta en «votación final sobre el conjunto del proyecto». Repárese en este sentido en que entonces no es menester ni siquiera un acto de voluntad del legislador tratando de menoscabar de una u otra forma la autonomía de estos entes (mediante la elaboración de una norma estatutaria 'insuficientemente autonómica'), sino que basta con la ausencia de acuerdo entre las fuerzas políticas que compongan el Parlamento acerca de la fase final de aprobación o no del proyecto que se ha presentado a las Cortes<sup>140</sup>, para que el desacuerdo se salde, de modo necesario, con la negación de la autonomía por inexistencia de la norma que la hace posible: la ley orgánica estatutaria. El "detalle" no deja de ser relevante en el análisis de la naturaleza de la norma estatutaria. En este sentido, ha de reconocerse lo acertado de la concepción del EA como "acto complejo de condición desigual por cuanto aun siendo elaborado por una Asamblea representativa de la futura Comunidad Autónoma, debe ser ratificado, o en su caso aprobado por las Cortes Generales; y por consiguiente quien *ratifica o aprueba* se encuentra en una posición de «superioridad»"<sup>141</sup>.

Esta afirmación, insistimos que *a priori* cierta, es, no obstante, por un lado y como se verá en el siguiente cauce procedimental, susceptible de jugar justo a la inversa, es decir, no 'en favor' del órgano estatal, sino de otras instancias del territorio; y por otro, parte de una premisa tan compartida por quienes se han ocupado de temas autonómicos desde los más diversos puntos de vista, que parece que pertenece al orden natural de las cosas, cuando, a nuestro juicio, es susceptible de severa matización. Nos referimos a que, dado el modo en

---

<sup>140</sup> Como recuerda MUÑOZ MACHADO que ocurrió en la primera tramitación de la EAPV (*Ibidem*). La misma exigencia constitucional para la aprobación de una ley orgánica conlleva un mayor riesgo de mera insuficiencia de *quorum* en el Congreso a la hora de aprobar el EA por el requisito de que sea absoluta la mayoría de la Cámara (ese 'riesgo' existe para la aprobación de cualquier norma, pero es evidente que aumenta cuanto más cualificada sea la mayoría requerida).

<sup>141</sup> La observación es de J. TOMAS VILLARROYA, "Las fuentes del Derecho en las Comunidades Autónomas", en AAVV, *La Constitución y las fuentes del derecho*, cit., p. 142, subrayado del propio autor.

que ha tenido lugar la configuración de nuestro Estado descentralizado<sup>142</sup>, la autonomía es siempre vista como un anhelo de los distintos territorios que pretenden acceder a ella, que vendrían a "restar" poder a un Estado central remiso a ello por la natural resistencia que tiene todo ente a ver disminuido su ámbito inicial de proyección e influencia, su ámbito de poder en definitiva; algo que, de modo contundente, avala la experiencia (en particular, una vez más, la italiana). Sin embargo, esta premisa no aparece tan clara desde un punto de vista objetivo, esto es, sin presumir al Estado ni a la Comunidad Autónoma como entes territoriales enfrentados, sino desde la perspectiva del Estado global o conjunto<sup>143</sup>. Y desde este punto de vista, **puede y aun debe interesar al Estado que ciertos territorios accedan, de modo necesario, a la autonomía** [prescindiendo del mecanismo extraordinario del art. 144.c), por lo demás insuficiente como se ha visto, si de forzar dicha autonomía se trata], **en aras de la homogeneidad y de la estabilidad necesarias para que el conjunto funcione correctamente.**

Lo que se acaba de exponer tiene dos lecturas, según se adopte la perspectiva del órgano legislativo estatal o la del territorio que pretende acceder a la autonomía: desde la primera, la conclusión habría de ser que, aun teniendo en cuenta el límite que se deriva de la garantía por la CE del principio de autonomía, las Cortes Generales pueden modificar, incluso de modo esencial, el proyecto presentado por la Asamblea *ad hoc* y que, **en última instancia, la misma existencia de la norma depende del acto aprobatorio**, que puede dejar de producirse ya no por deseo principal del órgano, sino por insuficiencia de acuerdo. Desde

---

<sup>142</sup> Aludimos a que ha partido de un Estado hasta 1978 unitario, en cuyos órganos, únicos, se concentraba todo el poder. Por lo demás, en la práctica es difícil pensar en otra forma de generar un Estado descentralizado, porque en Teoría del Estado resultaría del todo improbable que Estados independientes que desearan vincularse no formasen una Confederación o un Estado federal (v. el Cap. VII, «Uniones de Estados y Estado federal», del "Derecho Constitucional comparado" de GARCIA PELAYO, M., cit., pp. 395 y ss.) sino que diesen lugar de modo directo a esta fórmula que, con expresión descriptiva, es denominada por algunos "Estado unitario-descentralizado".

<sup>143</sup> Lo que Kelsen denomina "Estado o comunidad jurídica total", compuesto del "orden jurídico central que constituye a la comunidad jurídica central... junto con los órdenes jurídicos centrales que constituyen a las autoridades jurídicas locales" (*Teoría General del Derecho y del Estado*, cit., p. 362). A la teoría de los tres órdenes estatales, se hará alguna referencia más adelante.

la segunda, no obstante, la conclusión sería la inversa: aun cuando las Cortes Generales puedan modificar, incluso de forma importante, el texto presentado, existe un *minimum* intangible. Ni desde una ni desde otra perspectiva, interesa aquí analizar la cuestión. Lo que interesa es esta segunda constatación pero desde la primera perspectiva, de modo que resultaría lo siguiente: **en el procedimiento ordinario de elaboración estatutaria, el legislador estatal no es plenamente libre para determinar el contenido de una norma que lleva la denominación formal de ley orgánica y que, como tal, en principio le estaría reservado. Sin embargo, jurídico-constitucionalmente, el legislador estatal tiene en su mano la posibilidad de intervenir en la determinación del contenido estatutario y de negar la aprobación de un proyecto de EA y, en consecuencia, de que la CA que con él habría de surgir, no se constituya.** Así lo confirma la reforma de este tipo de Estatutos ("los del 146"), como veremos en el Capítulo correspondiente, tras la reciente regulación que sendas Resoluciones de las Presidencias del Congreso y del Senado han llevado a cabo.

Tras la aprobación por las Cortes del texto estatutario, restarían las fases de sanción y promulgación y de publicación, pero las dejamos para más adelante, por ser entonces más oportuno su análisis.

#### ¿Distinción entre Estatuto de autonomía y ley orgánica que lo aprueba?

Si se tiene en cuenta aquello de lo que hasta el momento hemos estado tratando, se verá que fundamentalmente ha sido de la «tramitación» del Estatuto, sin mencionar la fase de aprobación. En realidad, en ninguno de los preceptos constitucionales relacionados con el procedimiento para la tramitación de los EEAA de las Comunidades de acceso lento a la autonomía se alude al término "aprobación" -referido a la norma estatutaria: sí a su proyecto, que es cosa distinta-, en el sentido técnico de éste. Es indudable, sin embargo, que la tramitación incluye la aprobación, y además la aprobación en forma de ley orgánica, de acuerdo con el art. 81.1<sup>144</sup>. Este detalle, unido a la dicción literal de algunos preceptos<sup>145</sup>

---

<sup>144</sup> Resulta llamativo que, no suponiendo ningún coste para el constituyente haber especificado este extremo, no sólo no lo haya hecho sino que, la enmienda que se presentó



(y, desde el punto de vista formal, al particular modo de tramitación del Estatuto según se verá que dispone el art. 151.2, aunque preferimos adelantar ahora este punto), ha hecho distinguir a alguna doctrina entre Estatuto y ley orgánica que lo aprueba como cuestiones distintas<sup>146</sup>, esgrimiendo argumentos como que las leyes aprobadoras no absorben los actos que aprueban, según determinan los principios generales, esto es, que en este caso los Estatutos no son absorbidos por las leyes orgánicas que los aprueban, sino que "conservan su propia sustantividad... aunque se hallen necesitadas de la ratificación o aprobación por el Estado mediante procedimientos de naturaleza legislativa"<sup>147</sup>.

---

en el Senado proponiendo añadir dicha especificación (la enmienda nº 935, por el Sr. Enciso Recio), se retiró después sin explicación alguna, según consta en el debate de la Comisión correspondiente de dicha Cámara (*Trabajos Parlamentarios*, cit., p. 3969).

<sup>145</sup> Así, el art. 147.1 establece que

«Los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma»,

lo que parece subrayar el aspecto material de la norma. Por su parte, el art. 81.1 establece que

«Son leyes orgánicas... las que... **aprueban** los Estatutos de Autonomía...».

<sup>146</sup> Uno de los primeros fue SANCHEZ AGESTA (*Sistema político de la Constitución Española de 1978*, Edit. Nacional, Madrid, 1980, p. 352). En el mismo sentido, más tarde, ALONSO DE ANTONIO, quien recoge el elenco de autores que son de este mismo parecer (*El Estado autonómico y el principio de solidaridad...*, cit., p. 465, n. 151). Más tarde ha mantenido la misma idea GARCIA CANALES, aunque con matices: "... el cuerpo legal que se pone en vigor es sólo formalmente una ley orgánica; esta sirve de recipiente o de vehículo..." al Estatuto, el cual tiene -por sí mismo se sobrentiende- naturaleza constitutiva, por dos motivos: por el contenido y por su función, que es la de dar origen a la Comunidad Autónoma ("La reforma de los Estatutos y el principio dispositivo", cit., p. 160). La trascendencia de considerar cuestiones distintas al Estatuto y a la ley orgánica que lo aprueba, estriba, como afirma ALVAREZ CONDE, en acentuar más o menos, según se admita la diferenciación o no, los rasgos federales de nuestro sistema de descentralización territorial (*El régimen político español*, cit., p. 594).

<sup>147</sup> Motivo Quinto de los enumerados por J. TOMAS VILLARROYA para demostrar que el Estatuto como tal no debe considerarse ley orgánica, citando en su apoyo a ZANOBINI y a BODDA. ("Las fuentes del Derecho en las Comunidades Autónomas", cit., p. 144).

Frente a estas posturas partidarias de distinguir entre Estatuto y ley orgánica que lo aprueba, la mayoría de la doctrina se muestra partidaria de su consideración unitaria<sup>148</sup>, tomando como referencia un criterio común: podría considerársele como algo distinto de la ley orgánica que lo aprueba si el Estatuto como tal fuese una norma perfecta al llegar a las Cortes Generales y éstas se limitasen a formalizarlo con una de las categorías legales que determina la Constitución. Resulta claro, sin embargo, que no se trata de esto. Y tampoco se trata, como mantiene buena parte de la doctrina italiana para con los Estatutos del art. 123 de su Constitución, de que el Parlamento se limite a controlar, aprobando o denegando la aprobación del Estatuto<sup>149</sup>.

En realidad, cuando se quiere distinguir entre Estatuto y ley orgánica que lo aprueba se está confundiendo, según entendemos nosotros, entre el contenido y la forma de la norma estatutaria, cuestión a la que nos referiremos en el siguiente apartado. En apariencia parece que ambas distinciones son iguales, pero no es así. En la determinación del contenido de una norma pueden intervenir sujetos distintos al (órgano) de la que al final emana, y no hay dificultad teórica en que ello pueda ser así. En sentido lato,

«La audiencia... de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que las afecten» [art. 105.a) CE],

es un modo de intervención en su contenido (nada obsta a que la norma acabe conteniendo tal cual un texto presentado por alguna o todas esas asociaciones, de modo que su paso por la administración se limite al revestimiento de la forma jurídica necesaria). Pero una cosa es la intervención para determinar, o para coadyuvar a determinar, el contenido, y otra distinta la intervención en su emanación: la norma, con el contenido que se le haya dado, emana única y exclusivamente del órgano que tiene capacidad para emitirla, lo que comporta un

---

<sup>148</sup> MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público...*, cit., pp. 284 y 285, TORNOS MAS, "Los Estatutos de las Comunidades Autónomas en el ordenamiento jurídico español", cit., p. 151, o ENTRENA CUESTA, Comentario al art. 147, en Garrido Falla (dir.), *Comentarios a la Constitución*, cit., p. 2220, p. ej.

<sup>149</sup> TORNOS MAS, Ob. cit., p. 148; LOPEZ MENUDO, Ob. cit., pp. 103 y ss.

requisito (entre otros) de validez formal, puesto que de haber sido emanada por otro órgano, carecería de validez.

En el caso que nos ocupa, es del todo evidente que hasta su aprobación por ley orgánica el Estatuto no es nada desde el punto de vista jurídico. Si por un instante se supusiera un Estatuto desgajado de la ley orgánica que lo aprueba, se dispondría de un texto sin valor jurídico, puesto que, de acuerdo con lo concluido en el Capítulo segundo de este trabajo, no existe una categoría jurídica reconocida en nuestro ordenamiento que se denomine Estatuto, como lo son la Constitución, la ley (orgánica u ordinaria) o el reglamento. Cuando en lenguaje coloquial se hace referencia a los Estatutos queriendo designar con ello una fuente, se está usando el tropo que se denomina sinécdoque, esto es, tomando una parte (el contenido material de la ley) por el todo. Como dice RUBIO LLORENTE, y con él la inmensa mayoría de la doctrina, "La Constitución (arts. 81.1 y 147.3) se refiere siempre a la Ley Orgánica por la que se aprueban los Estatutos, no a estos como Leyes Orgánicas. Este modo de expresarse es un argumento más, creo, en favor de la tesis...", que previamente enuncia el autor, de que los EEAA "sólo como Ley Orgánica aprobada por las Cortes Generales adquieren fuerza de obligar"<sup>150</sup>.

Así es, de modo que lo que a nuestro parecer hace la CE sin que sea incorrecto, y por tanto sin que quepa tacharlo de deficiente técnica gramático-constitucional, es distinguir entre el contenido material de la norma (Estatuto, por así decir, "propriadamente dicho") y el "acto formal que le da fuerza de obligar y le confiere su valor como norma"<sup>151</sup>. En este sentido,

---

<sup>150</sup> RUBIO LLORENTE, "El bloque de constitucionalidad", cit., p. 27, n. 56. En el mismo sentido, SOLOZABAL ECHAVARRIA: "En el ordenamiento español, los estatutos constituyen una ley orgánica estatal, y como tal se han sancionado, promulgado y publicado..." ("Sobre los supuestos jurídicos...", cit., p. 25); SANTAMARIA PASTOR: "Formalmente... el Estatuto se presenta bajo la vestidura de una ley orgánica, que es inequívocamente una ley estatal, sancionada y promulgada por la máxima autoridad del Estado, y entra en vigor a partir de su publicación en el Boletín Oficial del Estado" (*Fundamentos...*, cit., p. 589); o T.R. FERNANDEZ RODRIGUEZ: "... los Estatutos de las Comunidades Autónomas son siempre leyes estatales de carácter orgánico con un procedimiento singular de elaboración y tramitación" ("Autonomía y sistema de fuentes", AAVV, *La Constitución española y las fuentes del derecho*, cit., p. 846).

<sup>151</sup> En términos de MUÑOZ MACHADO, Ob. cit., p. 285.

mejor que a los estatutos de las entidades menores, después aprobados por acuerdos del ejecutivo, a los cuales se les ha asemejado<sup>152</sup>, los EEAA obedecen a la técnica ordinaria de la denominación de las disposiciones («Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de...»)<sup>153</sup>. En tal sentido, hubiera sido sin duda posible, y así se ha propugnado en particular para los EEAA "del art. 151", que su publicación se hubiese hecho con una ley orgánica que contuviera "... una única disposición preceptuando la aprobación del adjunto Estatuto de Autonomía, que se acompañaría a continuación, publicándose en esta misma forma en el *Boletín Oficial del Estado*", sin que ello desvirtuara la procedencia estatal del EA, pues "Este sólo nacería a la vida jurídica a través de esa ley orgánica de aprobación, siendo ésta la que formalmente determinaría su carácter jurídico"<sup>154</sup>.

En fin, la unidad de la ley orgánica y del Estatuto que aprueba, es, a nuestro juicio, deducible con claridad extrema de la jurisprudencia constitucional, al afirmar sobre el trámite de aprobación:

**"La aprobación de los Estatutos por ley orgánica, no constituye un simple revestimiento formal de una norma propiamente autonómica, sino la incorporación, definitiva y decisiva, de la voluntad del legislador estatal a la configuración de lo que, por su contenido, constituye la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma" (STC 99/1986, de 11 de julio, f. 1).**

b) En la vía del art. 151.2 CE.

En rigor, la tramitación del proyecto de EA presentado tiene lugar en esta vía del art. 151.2 CE una vez presentado por la Asamblea de parlamentarios, pues en ese instante entra en juego la Comisión Constitucional del Congreso, órgano del Parlamento nacional. Pero ya

---

<sup>152</sup> Por TOMAS VILLARROYA, *Ibidem*.

<sup>153</sup> Como dice MUÑOZ MACHADO, *Ibidem*.

<sup>154</sup> SANTAOLALLA, "Los Estatutos...", cit., pp. 2966-7. Lo que en modo alguno quiere decir que existan 'leyes de aprobación', por las razones que U. DE SIERVO exponía para el sistema italiano (*vid. supra*) y que son trasladables al nuestro sin problemas.



se ha visto en el epígrafe anterior la necesidad de acuerdo entre esta Comisión y la delegación de la Asamblea, así como la necesidad de que el proyecto acordado resultante sea aprobado en referéndum por la mayoría de los votos válidamente emitidos en cada provincia de las que desean acceder a la autonomía por esta vía (núms. 1º a 4º primer inciso, del art. 151.2). A partir de aquí la tramitación que resta según la CE (art. 151.2.4º segundo inciso) se reduce a la aprobación, que en este caso aparece bajo la denominación de «ratificación»:

«Los Plenos de ambas Cámaras decidirán sobre el texto mediante un **voto de ratificación**».

Esta es una de las pocas ocasiones recogidas en la CE en las que se requiere la intervención del Senado en apariencia de modo equivalente a la del Congreso (ambos Plenos han de ratificar, sin que se especifique otra cosa) en una cuestión que en verdad tiene que ver con su carácter, predicado por el art. 69.1, de «Cámara de representación territorial». Se trata, sin embargo, de mera apariencia, porque su posición, en realidad, es aún menos relevante que en el resto de los supuestos: en primer lugar, no ha podido intervenir en ningún momento sobre el texto, según se ha podido deducir de las alusiones anteriores al contenido de los núms. 1º, 2º y 3º del 151.2, lo que, como dice G. TRUJILLO, le coloca en una "poco airosa situación"<sup>155</sup> y, en segundo lugar, una eventual denegación de la ratificación en confrontación con el Congreso (esto es, un veto) puede ser superado por éste de acuerdo con la regla general que establece el art. 90.2 CE, a pesar del mencionado carácter de la Cámara pues, para que la prevalencia del art. 90.2 pudiera ser alterada, hubiese sido necesario una excepción constitucional explícita: incluso en la reforma constitucional regulada en el art. 167 se mantiene dicha prevalencia, y estamos de acuerdo con PUNSET (y en contra de SANTAOLALLA) en que parecería un contrasentido entender de "mejor condición" la aprobación estatutaria que la reforma constitucional<sup>156</sup>. Por tanto, y frente a lo que pudiera parecer, su intervención sería mayor, como se ha apuntado, en el supuesto excepcional del

---

<sup>155</sup> TRUJILLO, G., "Federalismo y regionalismo en la Constitución española de 1978", cit., p. 31.

<sup>156</sup> Cfr. R. PUNSET, *El Senado y las Comunidades Autónomas*, cit., p. 173. F. SANTAOLALLA viene a mantener que en este caso se da un bicameralismo perfecto: cfr. "Los Estatutos...", cit., p. 2961 y n. 6 dentro de la misma, y p. 2965.

151.2.5º, esto es, en el caso de que no hubiese acuerdo entre delegación de la Asamblea y Comisión Constitucional, puesto que en ese supuesto sí podría conocer del texto y, en su caso, introducir enmiendas<sup>157</sup>.

Pero esto aparte, lo que importa ahora es que este tipo de voto, «de ratificación» (que en realidad supone la aprobación<sup>158</sup>), dado el significado gramatical del término (ratificar: confirmar lo hecho o dicho por otro), implica el pronunciamiento sobre el conjunto del texto (tras un debate que deberá ajustarse a las normas previstas para los de totalidad, como indica el art. 144 RC) **sin que, como sucedía con el caso general, las Cortes puedan introducir enmiendas**, si bien el proyecto de Estatuto no ha podido llegar a esta fase de ratificación sin el acuerdo previo de la Comisión Constitucional del Congreso, verdadero "comisionado", a estos efectos, de las Cortes Generales. Con todo, queda de manifiesto la quiebra de la bicameralidad en este proceso, porque el Senado, «Cámara de representación territorial», queda claramente preterido en él.

Parece casi innecesario insistir en la desvirtuación del significado del procedimiento legislativo que esta regulación supone, y que ya se subrayó en los propios trabajos constituyentes<sup>159</sup>: en realidad lo que tuvo lugar con los cuatro EEAA elaborados por esta

---

<sup>157</sup> Vid. MITJANS PERELLO, Ob. cit., p. 819.

<sup>158</sup> Como dice MUÑOZ MACHADO, "la Constitución denomina ratificación al acto de aprobación como ley; la utilización de aquella expresión se comprende porque en dos instancias anteriores (la Comisión Constitucional y la Electoral) ya había sido aprobado el texto, pero como proyecto y sin alterar su carácter de tal" (*Derecho público...*, cit., p. 286), términos que TORNOS MAS hace suyos para concluir que "La ratificación supone, por lo tanto, la conversión de un proyecto tramitado por una vía especial en una ley orgánica...". Este autor pone el gráfico ejemplo del Preámbulo del EAC en el que "se lee lo siguiente: «Los parlamentarios catalanes *proponen*, la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados *acuerda*, el pueblo catalán *confirma* y las Cortes Generales *ratifican* el presente Estatuto». Pero ¿quién lo aprueba?. Se ha de entender, como he dicho, que el voto de ratificación supone la aprobación del Estatuto" ("El Estatuto de Autonomía como norma jurídica", en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Cataluña*, v. I, Instituto de Estudios Autonómicos, Barcelona, 1988, p. 121). Por tanto, la ratificación debe ser realizada por la mayoría absoluta de los diputados, toda vez que la norma resultante habrá de ser sancionada y promulgada como ley orgánica.

<sup>159</sup> V. la intervención del Senador Díez-Alegría, en el debate recogido en las pp. 4062-3 de los *Trabajos parlamentarios*, cit.

vía (a los que, a estos efectos, hay que añadir también el elaborado por la vía de la D.A.1ª) es, como diría ARAGON REYES, que las Cortes funcionaron como **órgano**, desde luego, pero no como **institución**, pues, si lo propio del primero es decidir, lo propio de la segunda es debatir<sup>160</sup>.

De todos modos, que las Cortes no puedan modificar el texto, no quiere decir, por supuesto, que lo que llega a las Cortes sea una norma perfecta, entre otras razones por la muy simple de que la Comisión no tiene potestad para aprobar una norma de este tipo. Y respecto del referéndum, en el que la Constitución emplea el término «aprobado», es evidente que se proyecta sobre el contenido material, sin que ello convierta en ley al Estatuto, porque "no es el pueblo, sino sus representantes en las Cortes... quienes ejercen el poder legislativo"<sup>161</sup>. La misma literalidad del precepto objeto de análisis así lo indica porque, con perfecta coherencia, no lo denomina «ley» hasta que se refiere a su sanción y promulgación por el Rey, como más adelante se indicará. Antes lo ha denominado «texto» y «proyecto de Estatuto». El verbo "aprobar" referido a los Estatutos, no a textos o proyectos, lo reserva,

---

<sup>160</sup> "En cuanto que se garantiza que en esa función [se refiere a la legislativa] interviene el pluralismo existente en la Cámara, la ley incluso cuando «de facto» pueda «expresar» en determinadas ocasiones la sola voluntad de la mayoría, «representa» siempre la voluntad del parlamento y no de la simple, o cualificada, mayoría parlamentaria. Y ello es así porque aun cuando la mayoría imponga, al final, su criterio, ha de hacerlo tras un debate público en el que participan las minorías, es decir, en el que tienen asegurado su derecho a intervenir, a proponer y a criticar, todos los grupos parlamentarios. En otras palabras, no bastan los votos en el parlamento para que haya ley; tienen que haberse cumplido, además, los requisitos de la deliberación. Así adquiere su sentido más profundo el procedimiento legislativo parlamentario..." (Prólogo al libro de P. BIGLINO CAMPOS, *Los vicios en el procedimiento legislativo*, C.E.C., Madrid, 1991, pp. 11-12). Como es evidente, el texto se refiere a la ley en general. El Estatuto es una ley, cierto, pero particular en grado sumo, para la que, en el caso concreto del 151.2 (y, tal y como ha tenido lugar en la práctica, también para el caso de la D.A.1ª) la CE ha querido excepcionar lo que significa el procedimiento legislativo (que es, con toda exactitud, lo que ha quedado expuesto en la cita de M. ARAGON): la voluntad constituyente es 'la única' explicación a esta extraordinariamente anómala forma de tramitar una ley.

<sup>161</sup> MUÑOZ MACHADO, *Ibidem*, en contra, de modo radical, de CASTRO SOMOZA, quien afirma con rotundidad que "en tales Estatutos [se refiere a los del 151] se cumple la condición... de una coparticipación del poder legislativo, establecida constitucionalmente" ("Las leyes de las Comunidades Autónomas en las Constituciones de 1931 y 1978", *La Constitución y las fuentes del Derecho*, cit., p. 468).

con perfecta lógica, a la determinación de uno de los contenidos de la ley orgánica en el art. 81.1: los Estatutos de Autonomía.

Retomando de nuevo el significado de la expresión «voto de ratificación», para algunos el mismo es **un acto debido**, de modo que, acordado el proyecto entre delegación de la Asamblea y Comisión Constitucional del Congreso y aprobado en referéndum (que antes se ha afirmado que es vinculante para quienes presentan dicho proyecto), las Cortes están obligadas a ratificarlo, esto es a aprobarlo, sin posibilidad de rechazar el texto<sup>162</sup>. Es cierto que en ninguna norma se contempla la hipótesis de que las Cámaras denieguen la ratificación (como se verá, el art. 151.3 sólo prevé que el resultado de los referendos de los núms. 4º y 5º no sea positivo en todas las provincias) pero tampoco ninguna norma prevé la no aprobación de un proyecto de ley, p. ej. Ello va de suyo, como de suyo también va que las Cámaras puedan jurídicamente negar la ratificación<sup>163</sup>, por más que el proyecto haya resultado aprobado en referéndum. Este, según se ha dicho, es de ratificación, y por ende **vinculante, para la Asamblea de Parlamentarios, pero para las Cortes es consultivo y no vinculante**. Así se deduce, en fin, de la cita literal del la STC 99/86, f. 1 antes transcrita y que de nuevo conviene traer aquí:

---

<sup>162</sup> GONZALEZ CASANOVA, J.A.: "Nada, pues, de discusión y rectificación del proyecto estatutario, sino confirmación ratificante del mismo". ("Los estatutos de las Comunidades Autónomas...", cit., p. 141). Más recientemente la misma opinión es compartida por RUIPEREZ ALAMILLO, Ob. cit., p. 228, quien cita en su apoyo a DE ESTEBAN; en realidad, no obstante, este autor no sostiene dicha tesis, sino que lo que pone de manifiesto es que "en el caso de que no se considerase un acto debido y se negase alguna (o las dos Cámaras) a la ratificación, surgiría un grave conflicto que no ha previsto la Constitución" (*El régimen constitucional español*, 2, Labor, Barcelona, 1984, p. 368). Vid. en la siguiente referencia a este autor lo que previamente ha mantenido acerca de la posición de superioridad del Congreso a la hora de aprobar el Estatuto.

<sup>163</sup> Idea, por lo demás, compartida por la generalidad. Pueden verse, p. ej., GARCIA DE ENTERRIA, en su *Curso...*, cit., p. 287, TORNOS MAS, "Los Estatutos de las Comunidades Autónomas...", cit., p. 136, SANTAOLALLA, "Los Estatutos...", cit., p. 2965, o PUNSET, *El Senado y las Comunidades Autónomas*, cit., p. 172, n. 144. Otra cosa es la presión sociopolítica que un resultado positivo suponga, *de facto*, para los representantes de la soberanía nacional. Algún autor llegó a mantener, incluso, la posibilidad de que las Cortes pudieran modificar el texto después del referéndum (TORRES DEL MORAL, A., *Principios de Derecho constitucional español*, 1, Atomo ed., Madrid, 1985, p. 126), opinión extrema que no aparece en ediciones posteriores de la obra.



"La aprobación de los Estatutos por ley orgánica, no constituye un simple revestimiento formal de una norma propiamente autonómica, sino la incorporación, definitiva y decisiva, de la voluntad del legislador estatal a la configuración de lo que, por su contenido, constituye la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma".

Y es que ésta es una de las características diferenciadoras entre nuestro sistema y los federales: como dice J.J. SOLOZABAL, "los estatutos son jurídicamente -otra cosa es políticamente- aprobados por la voluntad **incondicionada** de las Cortes Generales y no por órganos exclusivos representativos de los Estados miembros, como ocurre con sus Constituciones en los Estados federados"<sup>164</sup>.

Además, esa denegación no está condicionada -siempre desde el punto de vista jurídico- porque la ratificación haya de responder a ninguna función de control, como en alguna ocasión se ha manifestado<sup>165</sup>, sino que es libre. Dicho en otros términos, los Plenos de las Cámaras nacionales no están vinculadas por lo que una Comisión -de capital relevancia, sin duda, en cuya composición debe haber una adecuada representación de todos los Grupos que compongan el Congreso (art. 139.1 RC), pero que no sustituye a los Plenos de cada una de ellas, y mucho menos a las Cortes Generales en conjunto- haya acordado, pudiendo ejercer todo tipo de controles con motivo de su ratificación. Por su naturaleza de órgano representativo, el más propio será el control de mérito, de oportunidad o político<sup>166</sup>, de suerte que un ejercicio de control de constitucionalidad no sería incorrecto o impropio<sup>167</sup>,

---

<sup>164</sup> SOLOZABAL ECHAVARRIA, "Problemas constitucionales de la autonomía vasca", cit., p. 102.

<sup>165</sup> Así, CASTRO SOMOZA, afirmaba tajante que "... la aprobación estatal de los Estatutos de Autonomía tiene una estricta función de control, dirigida a evitar que los mismos contengan disposiciones contrarias al ordenamiento jurídico estatal" ("Las leyes de las Comunidades Autónomas de las Constituciones de 1931 y 1978", cit., pp. 471 y 480).

<sup>166</sup> En el mismo sentido, SANTAOLALLA, quien apostilla además, de forma correcta, que se trata de "... un juicio sobre su propia oportunidad, a la vista de los principios políticos que rigen **en cada momento**" ( "Los Estatutos...", cit., pp. 2963-4, ), esto es, que pueden variar de una legislatura a otra, de un periodo de sesiones a otro e, incluso, dentro de un mismo periodo de sesiones.

<sup>167</sup> Como reivindica MITJANS PERELLO, Ob. cit., p. 822.

pero tampoco sería definitivo, pues el último control de constitucionalidad corresponde, claro está, al TC.

Por último, ha sido justo en esta nota, de la posibilidad de negarse a la ratificación, en la que parte de la doctrina se ha apoyado para mantener el carácter estatal de la norma estatutaria a pesar de la fundamental intervención del futuro territorio autónomo en su elaboración: "el hecho de que participen representantes del territorio que aspira a la autonomía... ha permitido hablar a la doctrina del carácter «pactado» de esta forma de aprobación de los Estatutos. Lo que es sumamente discutible, porque el Congreso de los Diputados tiene siempre la última palabra"<sup>168</sup>, o "el poder último de decisión reside en las Cortes Generales"<sup>169</sup>.

Si cabe la denegación de la ratificación, como con la mejor doctrina nosotros también entendemos, en lo que a la Asamblea de Parlamentarios concierne el razonamiento aboca a que, a diferencia de lo que sucedía en la regla general, ha de considerarse presente, es decir, no disuelta, hasta la finalización misma del proceso de aprobación del Estatuto por las Cortes Generales<sup>170</sup>: de producirse la hipótesis de rechazo, no parece que exista mejor solución que entender que correspondería a la misma Asamblea de Parlamentarios rehacer el proyecto estatutario<sup>171</sup>.

---

<sup>168</sup> DE ESTEBAN, y LOPEZ GUERRA, *El régimen constitucional español*, 2, cit. p. 367. ARAGON REYES lo da por supuesto al tratar del procedimiento de reforma de los EEAA de vía rápida en el procedimiento simplificado y equiparar el referéndum correspondiente al del art. 151.2.3º ("La reforma de los Estatutos de Autonomía", *D.A.*, núms. 232-233, 1992-1993, p. 211).

<sup>169</sup> DIEZ-PICAZO, L.M., "Sobre la delimitación ...", cit., pp. 164-5.

<sup>170</sup> Pues, como MITJANS PERELLO afirma acerca del objeto de esta Asamblea, requiere "una interpretación extensiva la única función que le atribuye la Constitución" (Ob. cit., p. 814).

<sup>171</sup> Se trata, como es del todo evidente, de una situación a la que parece harto difícil llegar en la práctica, una vez pasadas con éxito las fases del común acuerdo y del referéndum territorial positivo, con el condicionamiento que éste implica para las Cortes.

El procedimiento que se acaba de describir obedece a resultados positivos en todos sus trámites: en la aprobación por mayoría absoluta de la Asamblea de Parlamentarios del proyecto de Estatuto, en el acuerdo entre la delegación de ésta y la Comisión Constitucional, en el referéndum en todas y cada una de las provincias y, por último, en la ratificación del proyecto por las Cortes Generales. Pero, claro está, es posible que en cualquiera de esos trámites el proceso quiebre por un resultado negativo. Si lo es en el primero, la consecuencia es evidente: no hay proceso estatutario.

El supuesto es distinto, sin embargo, desde el momento en que hay un proyecto de EA presentado por la Asamblea de Parlamentarios: en este caso, el proceso se pone en marcha de modo indefectible, aunque no tenga lugar el acuerdo en el segundo de los trámites, y ello es así porque el 151.2.5º impone a las Cortes Generales tramitar como ley el proyecto. En este caso, el referéndum del cuerpo electoral también se produce -con los mismos requisitos que determinaba el 151.2.4º- respecto del texto aprobado por las Cámaras pero, frente al anterior, ya no se trata de un referéndum *ex ante*, sino *ex post* a la decisión de las Cortes, adquiriendo así carácter ratificatorio y, por consiguiente, vinculante. **La voluntad final de los representantes del pueblo, se ve así sometida a condición, condición consistente en el parecer de una fracción, uni o pluriprovincial, del cuerpo electoral** (que no cabe identificar con un cuerpo electoral autonómico, puesto que, cuando el referéndum se produce, aún no existe Comunidad Autónoma), que puede "vetarla" en su sentido más propio, tal y como, p. ej., en la monarquía constitucional el Rey podía vetar un texto que le fuera presentado por las Cortes. Dicho de forma más expresiva, la voluntad de las Cortes, representantes de la soberanía nacional, ha de "estar y pasar" por lo que resulte del necesario referéndum.

Es cierto que esta facultad debe entenderse compensada conque a cambio las Cortes Generales tienen plena libertad de configuración del contenido estatutario, puesto que será el cuerpo electoral quien de forma directa se pronuncie sobre el texto elaborado por ellas, pero la cuestión central, sin embargo, sigue siendo que también en este caso el conjunto de los electores tiene la facultad última de veto y, por lo mismo, aquí debe de aplicarse la observación realizada al final de la tramitación de las normas estatutarias por la vía del art. 146 (cfr. *ut supra*)... pero exactamente a la inversa. En efecto, si antes se decía que la

posibilidad de las Cortes Generales de denegar la ratificación a un texto aprobado en referéndum por el cuerpo electoral territorial era tomado por parte de la doctrina como signo de la estatalidad del Estatuto, ahora en cambio el protagonismo del cuerpo electoral en este procedimiento de elaboración estatutario (supuesto general del procedimiento del 151.2, y supuesto excepcional de este mismo procedimiento), ha hecho mantener a otros autores que "...en las nacionalidades puede hablarse propiamente de la naturaleza pactada del Estatuto: no basta su aprobación por las Cortes, se requiere también la de la población correspondiente mediante referéndum"<sup>172</sup>.

La cuestión tiene relevancia, como se dirá, no tanto por el supuesto objeto ahora de atención, previsto como remedio subsidiario y excepcional a una vía ya de por sí, como es la del art. 151, sino porque ciertas regulaciones estatutarias sobre su reforma (la de las CCAA de vía rápida) han dispuesto el mismo requisito referendario tras la aprobación por las Cortes Generales de la modificación. Aunque el régimen jurídico de uno y otro referéndum no es el mismo (el del art. 151.2.5º se regula en el art. 9 L.O.R.D.M.R. y no presenta problemas importantes, mientras que el de la reforma estatutaria se encuentra en el art. 10 del mismo cuerpo legal, y veremos que sí presenta cuestiones importantes de derecho positivo), su significación se asemeja de forma ostensible (nos remitimos, pues, al epígrafe correspondiente del Capítulo sobre la reforma estatutaria). Con todo, ahora se verá<sup>173</sup> que este protagonismo de una fracción electoral determinada que supone el sometimiento de la existencia misma del EA a su parecer, pese a su extraordinaria significación (sobre todo en el caso del art. 151.2.5º) no altera la procedencia estatal de éste.

El tercer supuesto es el de la no aprobación por **todas** las provincias del texto que se les presente (ya sea el resultado del acuerdo entre delegación de la Asamblea y Comisión Constitucional, ya, en defecto de éste, el elaborado por las Cortes Generales): el art. 151.3 contempla esta eventualidad, y dispone que las provincias en las que haya sido aprobado dicho proyecto podrán constituirse en CA de acuerdo con lo que establezca la ley orgánica

---

<sup>172</sup> GUAITA MARTORELL, A., "Dualidad de Estatutos Autonómicos en la Constitución Española", *La Constitución española y las fuentes del derecho*, cit., p. 1205.

<sup>173</sup> Vid. el siguiente apartado sobre la sanción, promulgación y publicación de los EEAA, y el apartado del siguiente epígrafe acerca de la procedencia estatal de los mismos.



a la que se refiere el art. 151.1, esto es, la L.O.R.D.M.R.. El nº 3 del art. 9 de esta Ley traslada la prohibición de reintentar la iniciativa en el plazo de cinco años para las provincias en las que el resultado del referéndum hubiese sido negativo (sobrentendiéndose que se trata de una prohibición del mismo tipo de iniciativa -del 151.1-, pero no de otras menos onerosas -como la del 143.2-, en virtud del ya aludido principio de que quien puede lo más puede lo menos). El nº 2 del mismo artículo 9 especifica por su parte, respecto a las provincias en las que sí haya resultado favorable el referéndum, que las mismas podrán constituirse en CA siempre y cuando 1º) sean limítrofes y 2º) la mayoría absoluta de la Asamblea de los Parlamentarios correspondientes a esas provincias adoptasen el acuerdo de continuar el proceso. Cuando ambos requisitos se cumplan, el mismo precepto señala que

«... el proyecto de Estatuto será tramitado como Ley Orgánica por las Cortes Generales...»,

si bien añade que

«... a los solos efectos de su adaptación al nuevo ámbito territorial»,

es decir, sin posibilidad de alterar el contenido del proyecto, al igual que sucedía en el supuesto de ratificación del 151.2.4º. Aunque el precepto parece compeler a las Cortes Generales a aprobar el EA con la única variación del artículo del mismo que especifique las provincias que compongan la CA resultante, nos parece indudable que cabría su denegación si aquéllas estimaran inconveniente una CA del ámbito territorial resultante (p. ej., si quedasen provincias intermedias aisladas y fuera imposible su integración en otra Comunidad<sup>174</sup>). Del mismo modo también sería menester, aunque no lo especifique la L.O.R.D.M.R., el referéndum posterior al que se refiere el 151.2.5º, toda vez que, aunque alterada, se trata de una vía para acceder desde el inicio a la autonomía de máxima cualificación, con lo que ello supone respecto a quién tiene la última palabra en el proceso.

---

<sup>174</sup> En contra, RUIPEREZ ALAMILLO, para quien "las Cortes Generales únicamente habrán de limitarse a aprobar una ley orgánica en la que se reflejen cuáles son las Provincias que, en base al principio dispositivo, se constituyen en Comunidad Autónoma" (Ob. cit., p. 219).

Obsérvese que la Asamblea a la que se refiere el precepto que ahora ocupa nuestra atención -el art. 9.2 L.O.R.D.M.R.-, es una Asamblea distinta a la inicial, en la que estaban presentes los Parlamentarios de todas las provincias, mientras que ésta sólo la componen los Parlamentarios de las provincias que refrendaron positivamente el proyecto de EA<sup>175</sup> pero que, en todo caso, sigue existiendo un órgano *ad hoc* "representante" de las provincias que quieren acceder a la máxima autonomía... incluso si se produce una aceptación territorial "incompleta" del proyecto de Estatuto<sup>176</sup>.

Lo que con ello se quiere reseñar es la gran diferencia que existe -y que viene a sumarse al modo de iniciación del acceso a la autonomía- entre este modo de elaboración del Estatuto y la regla general contenida en el art. 146 que antes se ha analizado: en ésta, la Asamblea *ad hoc*, compuesta por "representantes" provinciales y nacionales, debe entenderse que desaparece tras la elevación del proyecto a las Cortes Generales y su comprobación de que no se ha incumplido ningún trámite o de que exista ningún defecto formal; en aquél -paradójicamente, por cuanto el 151.2.1º especifica que la Asamblea de Parlamentarios se constituye «a los solos efectos de elaborar el correspondiente proyecto de Estatuto de autonomía»- ha de entenderse en cambio que permanece la Asamblea hasta el final mismo del *iter*, cualesquiera que sean las vicisitudes que el mismo sufra. La razón de esta diferencia es obvia: en el primer caso no hay trámites intermedios que aseguren la conformidad ni de los 'representantes' del territorio ni de su población, de modo que una vez elevado el proyecto

---

<sup>175</sup> En su momento se apuntó que un resultado negativo en alguna provincia sobre el referéndum acerca del proyecto estatutario implicaría la disolución de la Asamblea de Parlamentarios, pues "debiera entenderse como una moción de censura a los redactores y negociadores del proyecto de Estatuto de autonomía" (MITJANS PERELLO, Ob. cit., p. 813). Lo que no se apuntaba es que, de seguirse este modo de proceder, serían necesarias elecciones parciales a Diputados y Senadores (para formar una nueva Asamblea), que -téngase en cuenta- no fueron elegidos sólo, ni siquiera principalmente, para elaborar un proyecto de EA, con las dificultades, tanto teóricas como prácticas, que ello implicaría. De todos modos, la regulación vista del art. 9 de la L.O.R.D.M.R. hace superfluo el problema.

<sup>176</sup> En el último de los supuestos posibles, a saber, que el resultado de cualquiera de los referéndums hiciese impracticable la solución prevista por el 151.3 (esto es, si no pudiese constituirse CA alguna) y, de acuerdo con lo que dispone el art. 9.3 citado, se reintentase cinco años después, es obvio que la Asamblea sería distinta, pues en ese lapso han debido mediar, al menos, unas elecciones generales con la consiguiente renovación de Diputados y Senadores provinciales.

de Estatuto a las Cortes, queda al criterio de éstas, que no se encuentran limitadas por el parecer, la opinión o el deseo de los representantes de los territorios que pretenden constituirse en CA; en el procedimiento el art. 151.2 en cambio, siempre existe un órgano *ad hoc* compuesto por específicos "representantes" (con la paradoja señalada en el anterior subepígrafe, de que son menos 'territoriales' que en el caso anterior, puesto que en esta Asamblea no intervienen miembros de las Diputaciones provinciales) que está 'pendiente' del resultado que en cada trámite sufra el proyecto de Estatuto. No es un órgano permanente ni está constituido de forma constante, pero subyace, por así decir, a todo el proceso, y puede ser convocado en el instante que sea menester.

Ha sido esta característica la que ha hecho sostener a parte de la doctrina que, respecto del Estatuto, el procedimiento de elaboración<sup>177</sup> es un "procedimiento paccionado"<sup>178</sup>, cuyo resultado es por ello una "... norma paccionada... que se perfecciona únicamente si existe el acuerdo de dos voluntades..."<sup>179</sup>. Frente a tal concepción cabe oponer, sin embargo, y así lo entendemos nosotros, que "una cosa es la cooperación de voluntades en el seno del Estado y otra bien distinta el pacto entre el Estado y una entidad diferente a él, tesis esta última que parece difícilmente aceptable en nuestro ordenamiento"<sup>180</sup>. En las

---

<sup>177</sup> No la fase de aprobación, a la que nos hemos referido antes, citando a varios autores que desechan el carácter paccionado de la norma estatutaria en virtud del órgano que tiene en su mano la aprobación final o la denegación de su aprobación, órgano que es, naturalmente, las Cortes Generales (*vid. supra*).

<sup>178</sup> TRUJILLO, G., "Federalismo y regionalismo...", cit, p. 30. La traducción de esta concepción en lo que a la naturaleza de EA toca es, para este autor, considerarlo como un "acto complejo" (categoría italiana que aquí no parece haber tenido demasiado eco al menos aplicada a normas legales), acto complejo de carácter "desigual" (por ser "... innegable (la) supremacía de las Cortes en ese proceso..." ) o de carácter "igual" ("...ya que la Delegación y la Comisión Constitucional tendrían el mismo peso en la formulación definitiva del Estatuto en el caso de que el texto estatutario fuese aprobado de común acuerdo"), según estemos ante el procedimiento ordinario o ante el procedimiento extraordinario de elaboración estatutaria: TRUJILLO, G., "Los Estatutos de Autonomía como «Leyes Orgánicas reforzadas»", en *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas. Aspectos Jurídicos y Perspectivas Políticas*, I, Granada, 1984, p. 6.

<sup>179</sup> TORNOS MAS, "Los Estatutos...", cit., p. 149, o "Sistema de fuentes...", cit. p. 103.

<sup>180</sup> ARAGON REYES, "La reforma de los Estatutos de Autonomía", cit., p. 220.

conclusiones sobre el procedimiento, dentro del epígrafe siguiente, se verá con más detalle esta cuestión.

La cuarta y última posibilidad de quiebra del proceso -inexistente para aquellos que entienden la ratificación como un acto debido: *vid. supra*- es la denegación de la ratificación por las Cámaras o, tan sólo por el Congreso de los Diputados (puesto que tiene el mismo efecto, no así el Senado, según interpretamos antes), hipótesis que, como antes se dijo, no se prevé en norma alguna. Parecería que en este caso estamos ante un supuesto equivalente a la falta de acuerdo entre la delegación de la Asamblea de Parlamentarios y la Comisión Constitucional del Congreso, puesto que la delegación de la Asamblea (y, en su caso, ésta misma) ya ha mostrado su acuerdo respecto al texto resultante, mientras que es el Pleno del Congreso, o los de las dos Cámaras, los que manifiestan ahora que no lo están, lo que supondría en la práctica la reconducción del supuesto al contemplado en el art. 151.2.5º, de modo que serían las Cortes las que lo tramitaran como proyecto de ley y el cuerpo electoral de la futura Comunidad la que decidiría sobre el mismo en referéndum. De hecho, así lo ha estimado una parte de la doctrina<sup>181</sup>. Sin embargo, una vez que las Cortes se pronuncian de forma negativa sobre la ratificación, esto es, deniegan la aprobación, no es posible entender que una parte de lo denegado siga teniendo valor, por lo que ha de concluirse que el proceso debe comenzar otra vez desde su origen, esto es, con la presentación, de nuevo, del proyecto de Estatuto por la Asamblea de Parlamentarios<sup>182</sup>.

Por último, termine como termine este proceso del art. 151.2, la sanción y promulgación tienen lugar del mismo modo y, como hicimos en el proceso del art. 146, nos remitimos al apartado siguiente para aludir brevemente a su significación.

En definitiva, si en el anterior caso (en el cauce del art. 146) ya resultaba claro que al menos la determinación del contenido no obedecía a lo que tiene lugar en la ley orgánica en general, el cauce del art. 151.2 tan sólo tiene de común con este supuesto el requisito de

---

<sup>181</sup> P. ej., TORNOS MAS, "Los Estatutos de las Comunidades Autónomas...", cit., p. 137, y MITJANS PERELLO, Ob. cit., p. 823.

<sup>182</sup> Como entiende ALVAREZ CONDE, *Las Comunidades Autónomas*, cit., p. 135.



la mayoría necesaria para su aprobación por el Congreso en calidad de tal ley orgánica, y la promulgación, sanción y publicación, pues:

- su contenido viene totalmente predeterminado (en el sentido de que después no podrá ser alterado) por el acuerdo previo de una Comisión de la Cámara baja con la delegación de un órgano *ad hoc* (órgano con carácter propio a estos efectos, por más que sus componentes formen parte de las mismas Cámaras).

- previo a la intervención del órgano legislativo nacional, es necesario un referéndum en el ámbito territorial que pretende convertirse en Comunidad (y nos referimos sólo al trámite jurídico, es decir, dejando a un lado el condicionamiento político que ello pueda suponer, y de hecho supone, para las Cámaras).

- requiere de un modo de aprobación distinto a las demás leyes orgánicas y, dentro de la propia categoría estatutaria, a los demás EEAA: mediante el voto de ratificación que, como se acaba de decir, implica la imposibilidad de que los Plenos de ambas Cámaras puedan alterar su contenido.

- en caso de que este cauce procedimental fracasase, la ley orgánica resultante (en tal supuesto verdadera ley orgánica por su modo de tramitación) ha de ser sometida a un referéndum, cuya naturaleza real es la de un referéndum ratificatorio y vinculante que, de hecho, opera como una facultad de veto del cuerpo electoral del territorio a una norma aprobada por mayoría cualificada en las Cortes<sup>183</sup>.

---

<sup>183</sup> Esto ha hecho hablar a TORNOS ("Los Estatutos de las Comunidades Autónomas...", cit., p. 168) de "... ese otro tipo de Estatutos (los del País Vasco y Cataluña), en cuya tramitación no ha existido realmente ninguna ley orgánica de aprobación, sino un procedimiento especial de elaboración de los mismos, procedimiento en el que participan las Cortes Generales con el acuerdo previo en la Comisión mixta y el posterior voto de ratificación, pero sin que se dé, insistimos, *una tramitación* por las Cortes Generales de ningún proyecto de ley orgánica con posterior votación final con mayoría cualificada sobre el conjunto del proyecto"; sin embargo, no entendemos el último inciso de la afirmación, porque para entender ratificados como tales Estatutos los textos resultantes del referéndum, que son «el conjunto del proyecto», el voto de ratificación requiere de la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados: de hecho, tal mayoría se dio en la aprobación de todos los Estatutos, como así sucedió en los casos de tales Estatutos y en los de Galicia y Andalucía.

En suma, si en el proceso ordinario, las Cortes Generales, que representan la soberanía del pueblo español, no son plenamente libres para delimitar el contenido de una norma formalmente orgánica, en este proceso lo son mucho menos pues, sin duda, se trata de una norma cuyo contenido es "acordado" ya sea de una o de otra forma: entre representantes (los de la delegación de la Asamblea de Parlamentarios y la Comisión Constitucional del Congreso) o, empleando el término "acordar" en sentido lato, entre las Cortes y el cuerpo electoral del territorio que pretende acceder a la autonomía, en las variantes excepcionales de este procedimiento en que el referéndum es posterior a la aprobación de la ley orgánica estatutaria.

Es cierto que, como en el caso anterior de los Estatutos de las CCAA de acceso lento, el legislador estatal tiene siempre en su mano (a juicio de la mayoría y al nuestro) la posibilidad de denegar la ratificación del EA, con la consecuencia correspondiente -impedir el surgimiento de la CA- pero, a diferencia de aquellos, la tramitación de estos como "meros" proyectos de ley orgánica otorga al cuerpo electoral territorial exactamente la misma posibilidad de denegación, esto es, no puede serle impuesto al territorio un Estatuto con un contenido ya no contrario, sino sólo distinto al que su cuerpo electoral estime conveniente.

#### c) En los demás supuestos.

Para el resto de los casos, que suelen conocerse como "excepcionales", en esta fase de tramitación y aprobación estatutaria la principal cuestión que se suscita es la misma que en el supuesto general: el límite de las modificaciones que pueden introducir las Cortes en el proyecto de Estatuto presentado

- por la Asamblea correspondiente en el caso del art. 144.a);

- por la Asamblea que, en su caso, se forme si los territorios no integrados en una organización provincial utilizan la primera posibilidad -«autorizar»- del 144.b); en el supuesto de que las Cortes utilicen la segunda, «acordar», la cuestión, obviamente, carece de objeto;

- y por el Gobierno, de acuerdo con lo que en la práctica ha sucedido cuando se interpretó como cauce procedimental para el acceso a la autonomía la D.A.1ª.

Este último supuesto es el más llamativo, no porque plantee dificultades, antes al contrario, las simplifica del todo, pero es en esa simplificación donde estriba su anomalía.

En efecto, resulta palmario que el espíritu de la LORARFNa. es que «el pacto» formalizado por el Gobierno «con rango y carácter de proyecto de Ley Orgánica» (según los términos literales de su Preámbulo) en la fase de iniciativa autonómica, conlleva la imposibilidad de su enmienda por las Cortes Generales, que deberán limitarse a su aprobación con el contenido que se les presenta. Pero nos encontramos, en este supuesto-tipo mejor que en cualquier otro, ante la diferencia entre lo posible desde el punto de vista jurídico y lo factible desde el socio-político. Y desde el primer punto de vista, que es el que aquí importa, resulta indudable que, además de poder denegar la aprobación de tal pacto, en la tramitación de la reintegración y mejoramiento del régimen foral navarro las Cortes Generales también hubiesen podido enmendar el texto pactado entre la Diputación foral y la Administración central presentado por el Gobierno como proyecto de ley orgánica. Y ello sin que, además, el cuerpo electoral del territorio hubiese tenido ocasión de manifestarse al respecto, puesto que en el único caso en que el electorado territorial puede hacerlo (prescindiendo del recogido en la D.T.4ª, supuesto del todo distinto), es en el régimen de elaboración y aprobación visto en el art. 151.2 CE. En teoría, pues, con este caso nos encontramos, desde el punto de vista normativo, ante la misma situación que en el supuesto general del art. 146 analizado. En la práctica, no obstante, el texto acordado entre representación gubernamental y de la Diputación Foral "fue objeto de votación por el Congreso y el Senado en régimen de lectura única (esto es, sin previo debate en Ponencia y Comisión, y sin introducción de enmiendas), siendo promulgado como Ley orgánica..."<sup>184</sup>.

En rigor, se trata del supuesto más especial de entre todos los vistos, especiales y no especiales, pues en virtud de la conexión entre el Gobierno y las Cortes, éstas se ven condicionadas de modo férreo por un texto que les viene dado, en el que ni siquiera una

---

<sup>184</sup> Según recuerda SANTAMARIA PASTOR, *Fundamentos...*, cit., p. 583.

Comisión suya (la Constitucional del Congreso, que actúa en los casos del art. 151.2) ha tenido participación. Por eso mismo resulta el supuesto paradigmático de lo que en la alusión metodológica de la Introducción se afirmaba: la necesidad de distinguir entre el plano normativo en sentido estricto y el de la praxis (condicionado en este caso por los supuestos sociológicos e históricos, tanto lejanos como -sobre todo- próximos). Como ya hemos apuntado en el epígrafe anterior, y como diremos a continuación, no obstante esta extraordinaria peculiaridad, la naturaleza de la LORARFNa. en nada se diferencia de la del resto de los Estatutos.

### **3. Sanción, promulgación y publicación de los Estatutos de Autonomía.**

El EA, venimos repitiendo, es una ley orgánica de modo que, como toda ley, ha de cumplir como últimos trámites los de la sanción, promulgación y publicación. De entre todos los preceptos analizados al tratar de la elaboración de los EEAA, sólo dos hacen referencia a alguno de estos trámites: el art. 151.2.4º determina que

«Aprobado el Estatuto, el Rey lo sancionará y lo promulgará como ley»,

y el 151.2.5º establece respecto al texto aprobado por las Cortes y presentado a consulta al cuerpo electoral correspondiente que

«En caso de ser aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos en cada provincia, procederá su promulgación en los términos del párrafo anterior».

Que aparezcan sólo en estos dos preceptos no quiere decir nada desde el punto de vista jurídico. En realidad, son prescripciones superfluas desde el punto de vista jurídico-constitucional, pues su ausencia no tendría efecto alguno al disponer de modo general e imperativo el art. 91 CE que



«El Rey sancionará en el plazo de quince días las leyes aprobadas por las Cortes Generales, y las promulgará y ordenará su inmediata publicación».

Por otro lado, en nuestro sistema no podía tener cabida la polémica italiana que reflejamos en el epígrafe correspondiente del Capítulo anterior, acerca de si la promulgación estatutaria podía hacerse o no por la Región, dado que aquí la Comunidad Autónoma no existe antes de que el EA haya sido sancionado y promulgado.

La naturaleza de estos actos *externa corporis* ha resultado y resulta, como es bien sabido, discutida por la doctrina en general, y en particular por la doctrina española. A nuestro entender, es posible resumir la polémica en la contraposición de dos opiniones acerca del momento en que la ley debe considerarse perfecta. Para unos, la ley es perfecta desde que la aprueban las Cortes Generales, de modo que los trámites del art. 91 no inciden en la perfección (para algunos equivalente a la existencia<sup>185</sup>, para otros equivalente a la validez<sup>186</sup>) de la ley, sino en su eficacia. Para otros, la ley no es perfecta (bien en el sentido de que no existe, bien en el de que no es válida) hasta que tales trámites son cumplidos. En todo caso, lo que es cierto es que los *externa corporis* no pueden añadir ni quitar nada al texto aprobado por las Cortes, se considere éste ley perfecta o no. Puede entenderse, pues, que lo que haya de calificarse de ley "perfecta" es un concepto más o menos lato o, si se quiere, que cabe hablar de ley perfecta en sentido estricto (tras su aprobación por las Cámaras) y de ley perfecta en sentido lato (tras añadirse a esta aprobación, la sanción, promulgación y publicación).

---

<sup>185</sup> J.J. SOLOZABAL ECHAVARRIA habla de "ley perfecta o existente" (*La sanción y la promulgación de la ley en la Monarquía parlamentaria*, Tecnos, Madrid, 1987, p. 100). M.A. GARCIA MARTINEZ afirma que "...el acto legislativo del Parlamento es el único capaz de perfeccionar la ley, lo que supone que la aprobación por parte del Parlamento de un texto normativo supone su existencia como ley desde ese momento..." (*El procedimiento legislativo*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, p. 186, subrayados de la autora).

<sup>186</sup> Así, SANTAMARIA PASTOR, afirma que los tres requisitos son necesarios "... para la adquisición por la ley de la validez y fuerza de obligar" (*Fundamentos...*, cit., p. 563); I. MOLAS e I. E. PITARCH, afirman que "El texto, una vez aprobado por las Cortes Generales es ya una ley plenamente válida" (*Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de Gobierno*, Tecnos, Madrid, 1987, p. 162). Quizá también puede interpretarse así la opinión de L.M. DIEZ-PICAZO, *La derogación de las leyes*, Cívitas, Madrid, 1990, p. 178.

Ahora bien, en este segundo sentido, parece indudable que dos de estos tres requisitos que conforman los *externa corporis*, la sanción y la promulgación, tienen una trascendencia mucho menor que el restante, la publicación<sup>187</sup>. Ello resulta evidente por una razón que se

---

<sup>187</sup> En efecto, en nuestro sistema la sanción y la promulgación, actos ambos que para algunos se confunden (GARCIA DE ENTERRIA, *Curso...*, cit., p. 140), se entienden hoy meras reminiscencias históricas del régimen monárquico constitucional (no así en otros sistemas, en particular presidenciales, donde el equivalente a la sanción se traduce en la posibilidad presidencial de veto). Como postura contraria a este modo de concebir tales actos, descolla entre nosotros la de J.J. SOLOZABAL, en particular en lo que a la sanción se refiere, pues para este autor "La intervención del monarca tiene lugar en la fase constitutiva o perfectiva del procedimiento y no en la fase integradora de la eficacia: la perfección y obligatoriedad de la Ley se hallan sometidas a la condición suspensiva de la sanción..." (*La sanción...*, cit., p. 104). Sin embargo, en este caso disentimos de con quien hasta ahora nos hemos mostrado en todo de acuerdo: en nuestro sistema, más allá de que no quepa entender que la sanción forme parte de la fase constitutiva (parecer que comparte la mayoría de la doctrina: GARCIA DE ENTERRIA, *Curso...*, cit., pp. 139-140, I. DE OTTO, *Derecho constitucional*, cit., pp. 109-110, SANTAMARIA PASTOR, *Fundamentos...*, cit., p. 563 o PEREZ ROYO, *Las fuentes...*, cit., p. 89), es que tampoco cabe entender que forma parte de la fase integrativa de la eficacia: "Ni la sanción puede ser acto constitutivo de la ley, ya que no es legislación, esto es, no es propiamente sanción -dice ARAGON REYES-, ni tampoco la sanción puede ser acto integrador de la eficacia en su consideración sustantiva (que lo es la promulgación, y también la publicación)" (*Dos estudios sobre la Monarquía parlamentaria en la Constitución española*, Cívitas, Madrid, 1990, pp. 115-6). La sanción es un vestigio formal histórico, sin contenido concreto ninguno, y del cual puede prescindirse, como pone de relieve -recuerda de nuevo M. ARAGON- el que las leyes autonómicas no requieran sanción. Así es; entendemos nosotros que si en verdad fuese la sanción parte de la fase constitutiva del procedimiento legislativo, debería tener lugar también en las leyes autonómicas, so pena de entender que, puesto que éstas carecen de uno de los trámites con que ha de terminar el procedimiento legislativo, las leyes autonómicas son de distinto carácter que las estatales, cuando de forma pacífica es admitida su igualdad de rango, su idoneidad para cubrir reservas de ley, etc. En todo caso, no obstante, lo que sí resulta innegable es que dicho trámite ha de tener lugar en las leyes estatales, y que en tanto no se proceda a la sanción, el EA aprobado por la vía del art. 152.1.5º podrá ser una norma "perfecta", pero no formará parte del ordenamiento jurídico.

Cuestión distinta es la publicación, que con los dos anteriores tienen en común ser *externa corporis*, pero que se diferencia netamente de ambos, tanto por el órgano al que corresponde efectuarlo (en el caso de la sanción y de la promulgación, al Rey, que también ordena la publicación, pero sólo la ordena, porque la publicación corresponde efectuarla al Gobierno -SANTAMARIA afirma que es incomprensible que el art. 91 CE disponga que sea el Monarca quien ordene la publicación, toda vez que ésta "depende estrictamente del Gobierno": *Op. cit.*, *loc. cit.*-) como, sobre todo, por el contenido del mismo: éste no es mero vestigio histórico como los dos restantes, sino que tiene entidad propia, confirmada por el art. 9.3 CE: «La Constitución garantiza... la publicidad de la normas...». Mientras que de los dos primeros hubiera podido prescindir el constituyente al redactar el art. 91 CE, sin que se resintiese la norma aprobada que ha de aplicarse, de la publicación no. Sobre la

nos antoja elemental, a saber: que hasta que la ley no se publique, no existe, en rigor, en el ordenamiento, entendida la existencia como situación de hecho<sup>188</sup>. Con independencia de que pueda producir algunos efectos su aprobación por las Cortes, como mantienen los partidarios de la perfección de la ley en sentido estricto, estos son mínimos y, sobre todo, son efectos *ad intra* del Estado<sup>189</sup>, no frente a los "destinatarios propios" de la misma, que son de modo primordial los ciudadanos cuyas relaciones va a tener que regular, y los jueces que van a tener que aplicarla. A esta carencia de efectos ha de añadirse que, en tanto no sea publicada la ley, no puede ser tampoco ni impugnada (recuérdese que el art. 33 L.O.T.C. establece como criterio para computar el plazo de interposición de tres meses del recurso de inconstitucionalidad, el de **la publicación**, y no otro) ni derogada (pues mal se puede derogar lo que no ha estado en vigor). En fin, si esto es así, si la ley no existe para el ordenamiento hasta que no es publicada, difícilmente se puede predicar de la misma que antes de ese momento sea perfecta. En esta línea, la publicación es ya no un requisito de eficacia, sino un requisito esencial, y en ese sentido "constitutivo" de la ley, no porque contribuya a "constituir" el contenido de la ley (el texto aprobado por las Cámaras permanece, decimos, inalterado... y ello en tanto no se introduzcan errores<sup>190</sup>), sino porque contribuye de modo indispensable a su **existencia**. Sanción y promulgación son, también, requisitos de existencia<sup>191</sup> (además, por su puesto, de la aprobación de las Cámaras) pero, cumplidos los

---

publicación versa lo que a continuación se dice en el texto.

<sup>188</sup> Cfr. BIGLINO CAMPOS, P., *La publicación de la ley*, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 91 y 94.

<sup>189</sup> Se trata de efectos, dice esta teoría, frente a las propias Cámaras, frente a los parlamentarios individualmente considerados y frente al Gobierno: todos han de contar con la norma ya aprobada y válida, aunque aún no se encuentre integrada en el ordenamiento. A ellos hace referencia P. BIGLINO, demostrando que no son tales efectos (Ob. cit., pp. 81 y ss.).

<sup>190</sup> Sobre los errores en esta fase, *vid.* el análisis de P. BIGLINO, *La publicación de la ley*, cit., pp. 138 a 173.

<sup>191</sup> En la Constitución portuguesa, su art. 140 establece expresamente que la ausencia de promulgación supone la «inexistencia jurídica» de la norma.

misimos, la norma sigue sin existir de hecho hasta que no es publicada<sup>192</sup>.

Por lo que se lleva dicho, resulta claro que preferimos calificar aquí la publicación como requisito de mera **existencia** antes que como requisito de **validez**, como se suele hacer<sup>193</sup>: según afirma GARCIA DE ENTERRIA contra quienes califican la publicación como requisito de integración de la eficacia, "... la publicación... es un requisito **esencial** para la **existencia** de la misma, no una mera regla formal o una simple condición de eficacia, como no es infrecuente que se sostenga"<sup>194</sup>. En concreto nos parece preferible porque el término "validez" puede prestarse a equívocos desde que, en contra de lo propuesto por KELSEN, se distingue hoy, de modo casi unánime, entre existencia y validez<sup>195</sup>: una norma

---

<sup>192</sup> La mejor prueba de que ello es así no la hemos visto reflejada, salvo inadvertencia, en la polémica doctrinal, y es la siguiente: en nuestro sistema, la fecha de la ley no es la de su publicación, sino la de su promulgación, de suerte que, en principio, es perfectamente factible que una norma con una determinada fecha de promulgación, sea publicada antes (y por tanto, que desde ese momento comience a surtir efectos si no se altera su entrada en vigor de forma expresa) que una norma con fecha de promulgación posterior. Que la fecha de promulgación sea la que haya de tenerse en cuenta como fecha de la ley, tiene un efecto importante a la hora de aplicar la regla *lex posterior derogat anteriori* como bien recuerda J.J. SOLOZABAL (*La sanción...*, cit., p. 160), pero este criterio no podrá aplicarse, sin embargo, hasta que la norma sea publicada, pues el principio *iura novit curia* no surte efectos más que en virtud de la publicación: el juez no tiene porqué saber, y de ordinario no lo sabrá, que la publicación de una ley ha sido ordenada por el Jefe del Estado si no ha aparecido en la publicación oficial. El caso paradigmático ha tenido lugar con el EACL y la L.O. integradora de la provincia de Segovia en la Comunidad castellano-leonesa: mientras aquél es la L.O. 4/1983, de 25 de febrero, ésta es la inmediatamente siguiente, la L.O. 5/1983, de 1 de marzo, de modo que el EACL acaba con una provincia más en su art. 2º **después de haber sido aprobada y promulgada, pero aún no publicada**. Tal eventualidad es para el operador jurídico indiferente pues, para él, la provincia de Segovia habrá formado parte del territorio de la Comunidad en cuestión desde que se aprobara el EA, en virtud del conjunto normativo formado por la D.T.8ª del mismo y la L.O. incorporadora citada.

<sup>193</sup> Por todos, P. BIGLINO, Ob. cit., *passim*.

<sup>194</sup> GARCIA DE ENTERRIA, *Curso...*, cit., p. 141.

<sup>195</sup> "Por «validez» -dice KELSEN- entendemos la existencia específica de las normas. Decir que una norma es válida equivale a declarar su existencia... Las de derecho son normas en cuanto tienen validez" (*Teoría General del Derecho y del Estado*, cit., p. 35).



puede existir y no ser válida<sup>196</sup>. La validez o invalidez de una norma es el resultado de un juicio llevado a cabo por el órgano legitimado también para ello y, de resultar negativo dicho juicio, legitimado para expulsar la ley del ordenamiento. Pero difícilmente puede ser enjuiciada una ley si no existe, y la condición o el requisito de existencia es la publicación, y además la publicación en el periódico oficial correspondiente.

Expuesto todo lo anterior, ello es aplicable a los EEAA en todo igual que a las demás leyes, pues los EEAA no son, desde este punto de vista, sino leyes orgánicas. En el apartado anterior se ha visto que siguen un procedimiento de elaboración en alguno casos muy distinto, pero acaban siendo aprobados mediante el trámite preciso que señala la CE (art. 81.2), tras lo cual restan los *externa corporis*. Sólo en un único supuesto, el del nº 5 del art. 151.2, impone entre la aprobación de las Cámaras y los trámites que determina el art. 91 CE un requisito intermedio, según se ha constatado en el anterior subepígrafe: la celebración de un referéndum territorial. Por lo que hemos visto hasta ahora, sin embargo, tal consulta en nada repercute en la emanación de la ley orgánica estatutaria que siguiera ese cauce: tendría lugar una vez perfecta la norma en sentido estricto, es decir, una vez aprobada como ley orgánica por las Cortes Generales, a las que no volverá ya en ningún caso (de modo que tal referéndum es un *externa corporis* añadido) pero no perfecta en sentido lato. Dicho de otro modo, la consulta se produce sobre una norma inexistente (usando nuestra terminología), pues carece aún de sanción, promulgación y, sobre todo, todavía no ha sido publicada. La aprobación de la ley en referéndum se convierte así en un trámite más que el EA elaborado por esta vía ha de cumplir para que el proceso pueda continuar con lo dispuesto en el art. 91 CE pero, por sí sólo, no hace al texto aprobado por las Cortes más ley ni lo dota de una cualidad especial que no sea la del respaldo legitimador de la población que compondrá la futura CA, carácter que en todo caso no tiene traducción jurídica en la relación con las demás normas. *A contrario*, la denegación de la aprobación de dicha norma implica, sin duda, rechazar el texto propuesto en forma de ley orgánica por la voluntad popular, pero no supone abrogar norma alguna, tanto porque todavía no existe, como por una razón más elemental si cabe: porque no se reconoce en nuestro sistema el referéndum abrogativo.

---

<sup>196</sup> Como puede ser válida y no estar vigente, como puede ser válida y vigente y no ser eficaz o, en fin, como puede ser válida, vigente y eficaz pero no ser efectiva: *vid.* L.M. DIEZ-PICAZO, *La derogación...* cit. pp. 165-8.

La significación de este referéndum es tan indudable como extraordinaria, y sobre ella volveremos en el epígrafe siguiente (*vid. infra*, la procedencia estatal de las normas estatutarias), pero en todo caso queda constreñido desde el punto de vista jurídico a lo que se acaba de decir: un trámite que abunda en la singularidad del cauce que regula el art. 151.2, sobre el que el nº 5 es, a su vez, un remedio singular, pues está previsto como forma subsidiaria en caso de fracaso del procedimiento habitual en esta vía especial. Con todo, la relevancia de este supuesto es mucha, pero no por sí misma (ni se aplicó en ningún caso durante los procesos estatuyentes, ni parece plausible que en un hipotético uso futuro de las vías de elaboración de normas estatutarias pudiera aplicarse) sino porque, siendo del todo excepcional para la elaboración de EEAA, ha resultado ser la vía de reforma "normal" de los EEAA de las Comunidades de autonomía más plena. Lo que aquí hemos expuesto es aplicable a dichos supuestos, de ahí que nos hayamos detenido en su explicación y, llegado el momento, nos remitiremos a estas líneas.

En fin, tras todo lo dicho, resulta bastante claro que, con independencia del valor jurídico de la sanción, promulgación y publicación, y de las disputas doctrinales sobre su naturaleza, tales trámites tienen una vocación o juegan un papel muy determinado cuando de normas estatutarias se trata: el de su significación. Así es, la fórmula del art. 91 CE resulta sin duda extraordinariamente significativa, puesto que es manifestación de los términos del f. 1 de la STC 99/86 por dos veces transcritos antes y que J.J. SOLOZABAL ha puesto de relieve cabalmente: **"Aunque el Estado pueda no intervenir de hecho en el establecimiento del contenido del Estatuto, es el Estado el que le atribuye poder jurídico, confiriéndole la eficacia que procura su reconocimiento y poniendo a su disposición la utilización del poder coercitivo estatal", porque "...la eficacia de los estatutos como norma proviene del reconocimiento sancionador del Estado, que integra en su ordenamiento general dichas normas y en cuya elaboración efectiva o potencialmente interviene"**<sup>197</sup>.

---

<sup>197</sup> SOLOZABAL ECHAVARRIA, "Sobre los supuestos jurídicos ...", cit., pp. 21 y 23.

## V.C) COROLARIOS PROCEDIMENTALES.

Lo que se ha hecho en los dos últimos epígrafes es una labor en cierta medida ya llevada a cabo (seguramente con más rigor, incluso) por la doctrina, según indicamos al inicio, sobre todo en los comienzos del funcionamiento del sistema. No obstante, resultaba imprescindible tanto para completar un estudio detallado de la norma estatutaria, que es lo que intentamos, como para poner ahora de relieve las conclusiones que, siempre a nuestro juicio, tal y como se han expuesto ambos procesos, se desprenden de ellos. En este orden de cosas es necesario, en primer lugar, cubrir la remisión que hacíamos en el primer epígrafe de este Capítulo sobre el término "reconocer" que la CE emplea al referirse a los territorios que pretenden acceder a su autogobierno y que, aparentemente al menos, se trataría de la premisa del sistema de articulación territorial prefigurado por aquélla, hoy vigente. La trascendencia del mismo hace aconsejable dedicar un apartado a la cuestión.

### **1. El *reconocimiento* constitucional de la autonomía a las nacionalidades y regiones.**

El art. 143.1 CE reitera el mismo verbo, "reconocer", que a su vez emplea el art. 2 cuando establece que

«La Constitución... **reconoce** y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran...».

La repetición del verbo en dos preceptos tan significativos es sospechosa de algo más que de mera coincidencia, y ha dado pie al debate ideológico entre lo que vendría a ser, en definitiva, el entendimiento de la autonomía como instrumento técnico por un lado, y su concepción como vía de satisfacción de reivindicaciones territoriales más o menos seculares de autogobierno, por otro.

En este segundo sentido, lo que en verdad se plantea es, dicho en términos simples, si existe un derecho a la autonomía previo a la Constitución, de modo que, en lo que constituiría una interpretación literal de su art. 2º, ésta 'simplemente' se ve 'obligada' a

reconocerlo y a garantizarlo, con más o menos matizaciones o si, por el contrario, dicho derecho existe **a partir de** la Constitución misma, de suerte que este texto conforma su medida y el marco en el que ha de ejercerse todo lo referido a ella, desde los territorios que pueden alcanzarla, hasta su contenido y límites.

La jurisprudencia constitucional ha dejado claro en más de una ocasión que "las Comunidades Autónomas no son entes preexistentes"<sup>198</sup>, pero tal afirmación no es más que un recordatorio (conveniente al hilo de cada uno de los casos enjuiciados en que se empleaba) de algo que no admite duda, puesto que es obvio que las CCAA, en cuanto tales entes, no existían antes de la Constitución. Por lo demás, y como es claro, tal constatación no contraría el tenor del art. 2, que habla del «derecho a la autonomía» no de las CCAA (forma jurídica de un ente territorial) sino de algo distinto, que es premisa de aquéllas: «nacionalidades y regiones». Es en la ya citada STC 100/84 donde aparece la doctrina del Alto Tribunal respecto a la cuestión que ahora nos ocupa, cuando, por un lado, afirma que

**"Es necesario no confundir el derecho a la autonomía que la Constitución reconoce y garantiza a las «nacionalidades y regiones» que integran la Nación española (art. 2)... con el derecho a la iniciativa autonómica";**

y, por otro y consiguientemente, que el territorio del que en el supuesto concreto se trataba (la provincia de Segovia -que, en principio, cumplía con los requisitos del art. 143-, pero a nuestros efectos el razonamiento vale como general)

**"... no era titular de un derecho a convertirse en Comunidad Autónoma, directamente emanado del art. 2 de la Constitución, pues esa posibilidad, derivada de su derecho a la iniciativa autonómica, dependía de la apreciación y, en su caso, autorización de las Cortes Generales..." (f. 2).**

El verdadero *quid* de la cuestión estriba en la existencia o no de un real «derecho a la autonomía» al que alude el art. 2 CE. El TC, según lo que se acaba de ver, da por buena la intermediación de las Cortes tanto para apreciar que tal derecho en verdad existe en los

---

<sup>198</sup> SSTC 58/1982, f. 2, de 27 de julio, 85/1984, de 24 de julio, f. 5, 76/1988, de 26 de abril, f. 3.



casos en que se pretenda, como para, si acaba concluyendo que existe, autorizar la realización de ese derecho permitiendo que el territorio acceda a la autonomía. Para el legislador, por tanto, el verbo "reconocer" que emplea la CE (arts. 2 y 143.1) no convierte en un "acto debido" la concesión de la autonomía, y ésta no es una traducción inmediata de aquél modo verbal.

La crítica más conocida a este modo de razonar del TC, es la de J. LEGUINA, que mantiene justo la postura opuesta: lo que los territorios a los que se refiere el art. 143.1 tienen -afirma- es un "derecho preexistente a la propia Constitución, la cual se limita a reconocerlo y a garantizarlo" y, puestos en el caso preciso del territorio que pretenda constituirse en autonomía uniprovincial, las Cortes "sólo deben llevar cabo una actividad de comprobación" acerca de si tiene o no «entidad regional histórica»: "o el territorio en cuestión tiene entidad regional histórica o no la tiene, sin que la Constitución deje espacio a la voluntad gubernamental o legislativa para ignorar o modificar una u otra realidad"<sup>199</sup>. De esta opinión era también GONZALEZ CASANOVA<sup>200</sup> y, sin necesidad de retrotraerse al inicio del proceso, de modo más reciente RUBIO LLORENTE parece mostrarse de la misma opinión: constata que "se ha negado muy repetidamente" que el concurso de una voluntad ajena a la del legislador ordinario fuera necesaria para promulgar los EEAA, negación que "se argumenta, generalmente, a partir de la inexistencia, antes de que el Estatuto fuese promulgado, de la Comunidad Autónoma, que sólo con el Estatuto aparece como entidad jurídica dotada de voluntad propia"<sup>201</sup>; pero el argumento es pura y simplemente incompatible con la Constitución, cuyo artículo 2º reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones. Es la voluntad de estos titulares de ese derecho *a la autonomía...* la que se expresa en la iniciativa legislativa, de la que resultará el Estatuto mismo y ninguna

---

<sup>199</sup> LEGUINA VILLA, "El acceso forzoso...", cit., pp. 199-200.

<sup>200</sup> GONZALEZ CASANOVA, "Los estatutos de las Comunidades Autónomas y el principio de autogobierno", cit., p. 137.

<sup>201</sup> Recordando al respecto las citas de MUÑOZ MACHADO y DE OTTO que nosotros ya hemos visto.

construcción puede eludir estos datos primarios de nuestro Derecho positivo"<sup>202</sup>.

Como quiera que buena parte de la polémica gira en torno al citado verbo "reconocer" (previo a la polémica sobre el requisito que determina la misma existencia del territorio sobre el que se discute si ha de reconocérsele el derecho a la autonomía o no: la «entidad regional histórica»), nos parece en extremo interesante el razonamiento respecto al mismo de J. ARROYO y A. CALONGE, quienes, a propósito de la importancia que algunos autores conceden al término, comentan: "este planteamiento doctrinal no nos parece de recibo. En efecto, o bien estos autores parten de una concepción de los derechos (salvo que en este caso no se pretenda usar el término en estricto sentido técnico) incompatible con un entendimiento positivista del ordenamiento jurídico -del que también forma parte la Constitución- que no compartimos o bien, cosa que no es cierta, tendrían que partir de una premisa cual sería la de que otro ordenamiento, el internacional, reconociera a estos sujetos la capacidad previa necesaria para ser parte en relaciones jurídicas con el Estado, lo que supondría entrar en contradicción con el principio de unidad del Estado, tan enfáticamente proclamado a lo largo de la Constitución"<sup>203</sup>.

En el sistema que, sobre todo en organización territorial, se tiene por el original del actual, el configurado por la Constitución de 1931, LLORENS, en la que sin duda es la mejor monografía republicana sobre la autonomía, no hubiera estado de acuerdo con la concepción de J. LEGUINA (y es fácil intuir, por lo que se ha visto en el Capítulo dedicado a los precedentes que, junto con él, tampoco hubiesen estado de acuerdo la inmensa mayoría de los juristas más eminentes de la República) pues entendía que "La concurrencia de factores objetivos y subjetivos de la población interesada no basta para la existencia de una «región»,

---

<sup>202</sup> RUBIO LLORENTE, "El bloque...", cit., pp. 25-26, subrayado original, aunque, con todo, más tarde él mismo no dejará de reconocer que tal titularidad de ese derecho a la autonomía es "una titularidad de difícil incardinación en el sistema conceptual que hemos heredado del positivismo" (*La forma del poder*, cit., p. 155). Aún más próximamente en el tiempo comparte esta misma opinión de la preexistencia constitucional del derecho a la autonomía BALAGUER CALLEJON, *Fuentes del Derecho*, II, cit., p. 129.

<sup>203</sup> ARROYO DOMINGUEZ, J. y CALONGE VELAZQUEZ, A., "En torno al artículo 144 de la Constitución", *R.E.D.A.*, núm. 46, 1985, p. 273). V. a este respecto, el trabajo de quien redacta estas líneas, "La jurisprudencia constitucional sobre la delimitación del ámbito territorial de Castilla y León (II)", cit.

es necesario su reconocimiento como tal por la colectividad política estatal"<sup>204</sup>. Del mismo modo, ya en la actualidad, tampoco lo estaba I. DE OTTO, cuando explicando el sentido del principio dispositivo exponía que éste "no significa en rigor que la *decisión* acerca de la autonomía corresponda a los territorios que quieren acceder a ella", pues "...esa decisión corresponde a las Cortes Generales. En cuanto a si se constituye o no la Comunidad Autónoma el principio dispositivo consiste en que, salvo una potestad excepcional y limitada de las Cortes, no cabe imponer la autonomía a territorios que no quieran acceder a ella, pero no es cierto, como ya se ha dicho, que sea obligado proceder a la autonomización pretendida"; de modo que el origen del sistema "se funda tanto en el llamado principio dispositivo como en el poder de las Cortes"<sup>205</sup>. Es conocida la tesis del que fue uno de nuestros mejores constitucionalistas, de que lo que en realidad abarca la garantía constitucional de la autonomía no es el acceso a ella, sino el que, **una vez que se haya accedido** -cuestión que en última instancia corresponde decidir a las Cortes, según se acaba de decir- garantiza 1º) un contenido mínimo, y 2º) que la autonomía alcanzada ya no podrá ser modificada de forma unilateral por el legislador<sup>206</sup>. La idea no es nueva, puesto que ya AMBROSINI la había expuesto con meridiana claridad al tratar de la autonomía territorial española de la II República: "La región... tiene solamente la facultad de pedir su reconocimiento como «ente político administrativo» en sí y no el derecho de obtenerlo, porque la decisión, desde el punto de vista jurídico, depende enteramente de la apreciación discrecional del Estado. Pero una vez obtenido el reconocimiento por medio de la aprobación del estatuto, la región adquiere la personalidad autónoma y por ello el derecho a la existencia, al respeto de su competencia..."<sup>207</sup>. Por lo demás, es el mismo razonamiento que funda la argumentación antes transcrita de la STC 100/84.

La verdad es que, si se entendiera que existe un verdadero derecho de los territorios (preexistente o no, ahora es lo de menos) a la autonomía, el *modus operandi* del TC al

---

<sup>204</sup> LLORENS, E.L., *La autonomía en la integración política*, cit., p. 128.

<sup>205</sup> DE OTTO, *Derecho constitucional*, cit., pp. 256-7.

<sup>206</sup> DE OTTO, *Idem*, pp. 250-1.

<sup>207</sup> AMBROSINI, *Autonomia regionale e federalismo...*, cit., p. 58.

diseccionarlo en dos derechos, un "derecho a la iniciativa" autonómica y un "derecho de acceso a la autonomía", estaría forzando de forma artificial una distinción basándose en una interpretación literal, pues es claro que poco derecho puede considerarse el de iniciar un proceso si sólo se queda en esto y no se le reconoce ningún efecto posterior: derecho a iniciar un proceso autonómico lo hubieran tenido en todo caso los habitantes de los entes locales interesados en ello, aunque la CE no hubiera siquiera aludido a la posibilidad de que unidades territoriales pudiesen ser autónomas, puesto que no sería más que un modo de hacer efectivo el derecho, fundamental, de petición colectiva reconocido en el art. 29 CE.

Por eso, la mejor crítica a esta concepción parte en realidad de la negación de esa distinción que el TC efectúa así como de la existencia de un "derecho a la autonomía" único. En esta línea, ESTEVE PARDO afirma que resulta "difícilmente admisible... sustantivar el derecho de iniciativa frente al de autonomía y concebirlos como dos derechos diferenciados... Contenido del derecho de autonomía -y, por tanto, inescindible del mismo- resulta la facultad de iniciativa; ejercitándola, el territorio titular del anterior define su identidad y perfil territorial -si se trata de una Provincia, constituyéndose en Comunidad Autónoma uniprovincial o integrándose en otra pluriprovincial-. No parece posible que las Cortes reconozcan a una provincia su derecho a la autonomía y, posteriormente, neutralizar su iniciativa sin que ello suponga una abierta contradicción al anterior reconocimiento y, en definitiva, un atentado al derecho a la autonomía"<sup>208</sup>. Ello no significa que esté de acuerdo con otras críticas a la Sentencia citada y así, radicalmente en contra de lo que LEGUINA entendía, este autor considera más correcto que las Cortes nieguen no el derecho en sí mismo, sino los requisitos que, de acuerdo con el art. 143, le hacen posible: en el caso concreto, la entidad regional histórica de la provincia que pretendía acceder a ella<sup>209</sup>. Esta solución sacrifica, pues, la realidad histórica (y, si se hubiera dado el caso, la cultural y económica, hay que sobrentender) al formalismo de no negar la existencia de un derecho a la autonomía.

---

<sup>208</sup> ESTEVE PARDO, J., "La conclusión del mapa autonómico...", cit., p. 98.

<sup>209</sup> "Otorgando una valoración marginal al calificativo de histórica, la entidad regional no habría de apreciarse aisladamente sino con relación al sistema organizativo general del Estado... Si el reconocimiento de entidad regional puede suponer que se resienta, por las disfunciones que originarían, esa estructuración general del Estado, estaría justificada -prescindiendo de lo que con mayor o menor exactitud acredite la Historia- la negativa de las Cortes a efectuar tal reconocimiento" (ESTEVE PARDO, Ob. cit., p. 99).



A nuestro modesto juicio, aunque la Constitución se exprese de la forma literal en que lo hace en sus arts. 2 y 143.1<sup>210</sup>, es como mínimo bastante dudoso hablar de «derecho», reconocido y garantizado, cuando éste no se predica no ya de una persona física, y tampoco de una persona jurídica (institución o ente en general), sino de un concepto tan indeterminado como "nacionalidades y regiones", según el art. 2 CE, que en realidad es un territorio (art. 143 CE), pero un territorio además inespecífico (salvo lo que de inmediato se dirá), pues, considerándose que cumple los requisitos que establece el art. 143, puede acceder *ex Constitutione* al autogobierno cualquier provincia o conjunto de provincias. A los sumo, lo que cabe entender es que los territorios, inespecíficos, pueden tener un "interés"<sup>211</sup> en acceder a la autonomía, interés que es lo que la Constitución reconoce y garantiza.

En realidad, la cuestión tiene aspectos de filosofía jurídica (los entes territoriales infraestatales intermedios ¿tienen derechos 'naturales', preexistentes a la norma organizadora del Estado?) y de teoría general del derecho (¿es posible concebir un derecho preexistente sin más, sin necesidad, por tanto, de que venga reflejado de algún modo en alguna norma o en algún acto?) que, obviamente, exceden del objeto de este trabajo. Pero no lo excede el punto de vista de derecho constitucional positivo y desde éste, es difícil no reconocer (valga la reiteración del mismo objeto de análisis) que la Constitución no "piensa" -por sí misma, esto es, con independencia de la *voluntas constituentis*, distinta de la *voluntas constitutionis*- en dos tipos de territorio para los que usualmente se destinan los respectivos sustantivos que utiliza el mismo art. 2: «nacionalidades» y «regiones».

Para el supuesto de las primeras es para el que resulta difícil no concluir que la CE les atribuye una "legitimación reforzada" para solicitar su acceso a la autonomía: nos referimos, por un lado, a la D.T.2ª de la misma CE, que otorga carta de naturaleza a los

---

<sup>210</sup> En una de las primeras decisiones del TC en las que aludía a la interpretación, el Alto Tribunal dijo que "Ante todo, es menester huir de interpretaciones meramente literales..." (STC 18/1982, de 4 de mayo, f. 3).

<sup>211</sup> *Vid. supra*, en el epígrafe anterior, la referencia a que la Asamblea de parlamentarios representantes de las provincias a los efectos del acceso de estos a la autonomía, no puede representar propiamente la voluntad de las provincias que, como tales, no pueden tenerla, sino, a lo sumo, su "interés".

efectos jurídicos del plebiscito que ejercieron en su día, hace años, las poblaciones de ciertas regiones, efectos que **en virtud de esta causa y no de otras**, se otorga al acto que inicia el proceso para acceder a la autonomía (consistente en el acuerdo por mayoría absoluta del órgano superior preautonómico). Y, junto con la D.T.2ª se encuentra también la D.A.1ª, que usa la terminología de «derechos históricos». Aunque después apostilla este mismo precepto que

«La actualización del correspondiente régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía»,

es obvio que con carácter previo ha de haber 'algo' para que ese 'algo' se actualice. En suma, pocas dudas parece caber sobre la existencia de una "legitimación reforzada" de dichos territorios para lograr la autonomía.

Por si ello fuera poco, tales dudas se aminoran tanto por la jurisprudencia del TC, cuando afirma que el dispositivo corrector del art. 144.c) no puede aplicarse (entre otros) a los supuestos de la D.T.2ª (STC 89/84, f. 3), como por el legislador en el caso de la Ley Orgánica que constituye el régimen del único territorio que ha accedido a su autogobierno en virtud de la interpretación realizada de la D.A.1ª, legislador que habla de un «pacto» entre la institución territorial foral y el Gobierno de la nación.

Pese a lo anterior, es difícil, no obstante, trocar ese *nomen* empleado por nosotros de "legitimación reforzada", seguramente poco afortunado, aunque creemos que bastante expresivo<sup>212</sup>, por el de "derecho preexistente" a la Constitución<sup>213</sup> porque, salvo que se adopte una postura esencialmente iusnaturalista (o incluso más: una postura historicista), ha

---

<sup>212</sup> GONZALEZ ENCINAR emplea la expresión de que tales territorios tienen una "voluntad autonomista cualificada" (*El Estado unitario-federal*, cit., pp. 151-2).

<sup>213</sup> Como entiende GARCIA CANALES: "Resaltemos que nos hallamos en presencia de un derecho", dice refiriéndose a la autonomía (Ob. cit., p. 160). J.J. SOLOZABAL, por su parte, entiende algo parecido: "La Constitución reconoce, por consiguiente considera como anterior, el derecho a la autonomía, de modo que no lo funda verdaderamente..." ("Sobre los supuestos jurídicos...", cit., p. 24), pero de inmediato se verá que matiza fuertemente esta afirmación.

de entenderse que los derechos o manan de las normas o, a lo sumo, si se tienen es porque y en tanto en cuanto ellas los reconocen<sup>214</sup>.

De todos modos, para el resto de los territorios, sólo parece posible deducir de la CE ese potencial interés en convertirse en CCAA, sin que existan preceptos específicos (ni en las Disposiciones, ni en el texto articulado, ni siquiera en el Preámbulo) que otorguen a ese interés la carta de naturaleza que se otorga a los anteriores.

Si se acepta esta "legitimación reforzada" para los territorios comúnmente identificados con las nacionalidades de las que habla el art. 2 CE, la cuestión se trasladaría entonces a la justiciabilidad de la misma, es decir, a su reclamación en el hipotético supuesto de que las Cortes no aprobaran el Estatuto correspondiente, que es la norma que, jurídicamente, y esto es incontrovertible, convierte a un territorio (con o sin legitimación reforzada, con o sin "derechos preexistentes") en CA. Pero no merece la pena comenzar una búsqueda de atribuciones que permitan a un órgano (que parece debería ser el TC) obligar a los representantes de la soberanía nacional a aceptar que un territorio se convierta en CA. Por lo demás, la cuestión práctica no sería tanto de esencia (esto es, no versaría tanto sobre la existencia o no de la Comunidad) cuanto de forma (organizativa), de cantidad (competencias asumidas), de relación (regulaciones en el proyecto de EA presentado que afecten a otras CCAA ya formadas o en curso: el territorio, p. ej.), etc. Nos encontramos, es claro, en el ámbito de las categorías normativas, al frente (o en el centro, como se prefiera) de las cuáles se encuentran las normas constitucionales, que poseen distinta naturaleza que las demás y cuyo cumplimiento por todos, pero en especial por los poderes públicos, y más en particular aún por los órganos constitucionales, depende de la renovación cotidiana de la voluntad de cumplirlas en su mayor parte o, al menos, en número aceptable<sup>215</sup> (*vid. infra* el apartado dedicado a las normas programáticas dentro del análisis contenido estatutario).

---

<sup>214</sup> Esta es la matización que hace el prof. J.J. SOLOZABAL a la afirmación vista en la nota anterior "...pero no admite otra manifestación de la misma que la instituida conforme a la Constitución" (*Ibidem*).

<sup>215</sup> Téngase presente, p. ej., lo que en nuestro sistema viene sucediendo con la renovación de los componentes electivos de algunos de esos mismos órganos constitucionales.

En el resto de los casos (regiones ordinarias, pero también aquéllas que eventualmente demostrasen una especial voluntad para acceder a la autonomía plena desde el inicio de su constitución) no es posible, siempre a nuestro juicio, articular esta "legitimación reforzada", a pesar de que el verbo que utiliza el art. 2 CE sea omnicomprendivo y se refiera tanto a las «regiones» como a las «nacionalidades»<sup>216</sup>.

Resulta no obstante claro, que la legitimación histórica no es mejor título que (nada menos que) el pacto constitucional para conseguir mayor o menor autonomía: a efectos jurídico-constitucionales, a salvo lo que se acaba de decir respecto de la "legitimación reforzada" de los territorios a los que se refiere la D.T.2ª y la D.A.1ª para acceder a la autonomía, los antecedentes históricos son un dato más, de suerte que las pretensiones de cualquier otro territorio de los menos 'emblemáticos', tienen exactamente la misma legitimidad. "La legitimidad historicista -ha dicho TOMAS Y VALIENTE- vale más como título para justificar la existencia del hecho diferencial que para determinar su contenido"<sup>217</sup>. Por tanto, una vez que hayan accedido al autogobierno, tienen los territorios menos emblemáticos la misma legitimidad para optar por el nivel más elevado de autogobierno que los que más lo sean, para optar al más elevado nivel de autonomía, si así lo creen conveniente. Este es ya, sin embargo, un aspecto que escapa de lo jurídico para entrar en otros ámbitos y, por lo mismo, ni puede ni debe ser objeto de este trabajo.

## **2. La diferencia real entre los distintos modos de elaboración de los EEAA.**

Pero, dejando a un lado la cuestión que se acaba de tratar, de evidentes repercusiones filosóficas, teórico-estatales e incluso socio-políticas, pero de escasas repercusiones jurídicas, se ha tenido ocasión de ver las diferencias existentes tanto entre los diversos modos de

---

<sup>216</sup> Omnicomprendiva es la rúbrica de la Secc. 1ª, del Cap. 2º del Tít. I, y no todos sus preceptos, como es de sobra conocido, contienen derechos fundamentales; omnicomprendivo sigue siendo el nº 2 del art. 81 cuando establece los requisitos para aprobar, modificar o derogar una ley orgánica, y los EEAA (al menos algunos) no se rigen (sólo) por dicho precepto; y así en varios casos más.

<sup>217</sup> TOMAS Y VALIENTE, F., *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, cit., p. 42.



iniciación del proceso autonómico como entre los diversos procesos de elaboración de las normas estatutarias. La cuestión es ahora qué consecuencias jurídicas tienen esas diferencias procedimentales y si las mismas permiten hablar de "tipos de Estatuto" diversos, como en ocasiones se habla<sup>218</sup>. Y lo cierto es que, en el plano jurídico *stricto sensu*, en los casos más importantes, tanto cuantitativa como cualitativamente, esas diferencias formales no tienen traducción una vez aprobados, sancionados, promulgados y publicados los EEAA, es decir, una vez que pasan a formar parte del ordenamiento.

Decimos que no hay diferencia en los casos más importantes, porque la verdadera distinción no tiene por punto de partida los EEAA, sino los entes a los que rigen. Ahora bien, la diferencia entre entes no juega entre «nacionalidades» y «regiones», de acuerdo con lo que al inicio de este Capítulo se expuso, sino entre "Comunidades Autónomas" y "territorios autónomos" (en concreto Ciudades), pues, como se dirá de inmediato, el régimen autonómico "general", por así llamarlo, es decir, el que se regula a lo largo del Tít. VIII, está referido a los EEAA como normas institucionales básicas **de las Comunidades** Autónomas, no de otros territorios distintos, que son el objeto del art. 144.b) como norma que excepciona dicho régimen "general". Los Estatutos de estos territorios **no están cubiertos por la garantía del principio de autonomía**, con lo que ello implica respecto a la capacidad de intervención en los mismos de las Cortes Generales (que puede llegar a ser absoluta, en el caso de que «acuerden» el Estatuto, «acuerdo» sobre el que no habrá ningún pronunciamiento posterior, ni de representantes ni de cuerpo electoral, como en cambio sí sucede en el caso del art. 151.2.5º), así como en su relación con el resto de las leyes estatales, según se dirá en su momento.

Entre los EEAA de las **Comunidades**, sin embargo, las diferencias procedimentales en su elaboración y aprobación, decíamos, no tienen traducción. Ninguna norma constitucional, y menos de inferior rango, establece que los efectos de unos EEAA sean distintos a los de los demás, o que sus relaciones con el resto de las normas que componen el ordenamiento se rijan por distintos principios según se trate de EEAA que hayan seguido uno u otro cauce procedimental: ni se dispone en ninguna norma de forma expresa ni es

---

<sup>218</sup> Vid. *supra*, p. ej., la última de cita de TORNOS MAS.

posible tampoco deducirlo. Tan sólo hay una alusión constitucional, a la reforma de los EEAA, de donde pudiera inferirse de algún modo un distinto carácter de los aprobados por la vía del art. 151.2 respecto del resto. Más adelante se analizará con pormenor la reforma, pero desde aquí se puede adelantar ya que ésta tampoco es una nota diferencial entre EEAA.

Esa ausencia de diferencia tiene lugar incluso en el supuesto en el que más razones habría para entender que es un caso distinto respecto de los demás, pues hasta su denominación es distinta. Nos referimos, como es claro, al caso de la LORARFNa. En efecto, como indicamos en su momento, se trata de un supuesto notablemente particular de acceso a la autonomía, particularidad que se extiende por un localizado sector doctrinal a la naturaleza de la mencionada Ley Orgánica de Reintegración como, en general, a la naturaleza del ente territorial mismo. El TC, sin embargo, ha sido tajante al negar que la naturaleza tanto de la autonomía del territorio navarro como de la norma principal que la regula, la citada LORARFNa., sea distinta de las restantes CCAA:

«El hecho de que el acceso de Navarra a su actual régimen autonómico se haya llevado a cabo por una vía peculiar... y de que la denominación utilizada en la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, para referirse a la Entidad autonómica por ella regulada, sea la de Comunidad Foral y no la de Comunidad Autónoma, no supone que no le sea aplicables... las disposiciones constitucionales [citadas] o que quede al margen de ellas. La Constitución, en efecto, emplea el término genérico de Comunidades Autónomas sin distinguir entre las diversas vías seguidas para acceder a la autonomía, o las diversas denominaciones que se hayan adoptado... y emplea el término «Estatuto de Autonomía» para referirse a la norma institucional básica de dichas Comunidades... La Comunidad Foral de Navarra se configura, pues, dentro de ese marco constitucional, como una Comunidad Autónoma con denominación y régimen específicos, que no excluyen su sometimiento a los preceptos constitucionales que regulan el proceso autonómico." (STC 16/84, f. 3).

Por tanto, ni la naturaleza autonómica del ente ni la de su norma institucional básica, son en el caso navarro, pese a su diferente denominación y pese a los términos "pactistas" del Preámbulo de la LORARFNa. (*vid. supra*) distintas del resto de las CCAA y de sus Estatutos, respectivamente.

¿Qué repercusiones tienen, por tanto, si es que tienen alguna, las diferencias tan dispares entre unos y otros modos de acceder a la autonomía?.

Puede afirmarse que esas repercusiones tan sólo se reducen a una (aparte de la inmediata, ya vista al inicio, de poder disponer *ipso facto* a su constitución como CCAA, de un mayor y más cualificado número de competencias), que es **la garantía constitucional de la mayor fidelidad a la voluntad de los representantes territoriales** en unos casos frente a otros: desde aquellos en que esa voluntad ni siquiera existe [p. ej., la posibilidad de «acordar» el EA, del art. 144.b) y del 151.2.5º, si en este caso así lo refrenda la población], pasando por el respeto al "contenido esencial" de esa voluntad en que se ha plasmado la pretensión autonómica (procedimiento del art. 146), hasta llegar a la inalterabilidad de dicha voluntad, producto de un acuerdo con la Comisión Constitucional del Congreso (ya sea *ex Constitutione*, como en el caso del art. 151.2.1º, 2º, 3º y 4º, ya *de facto*, como ha sucedido con la D.A.1ª).

Pero esta fidelidad a la voluntad de los representantes no supone diferencia alguna en el carácter de la norma, no tiene trascendencia en la esencia de ésta. Donde lo tiene es en su contenido que, en la práctica, es el contenido de la autonomía. Sin embargo, este contenido es potencialmente igualable, transcurrido un periodo que el art. 148.2 determina en cinco años (potencialmente, decimos, porque es necesario para que se dé tal igualdad, como se verá, tanto la voluntad de la CA en ese sentido como la de las Cortes Generales). Nos remitimos tanto al análisis del contenido como al de la reforma de los EEAA para un tratamiento más detallado de estos extremos.

### 3. La procedencia estatal de los EEAA.

En la fijación del contenido del EA intervienen dos instancias: la representante de la futura CA y la del Estado, teniendo este último más o menos margen de maniobrabilidad para determinarlo según el cauce procedimental de que se trate. En esto no hay posibilidad de discusión porque así viene impuesto por la CE según los casos (art. 144, art. 146, art. 151.2). Por esta razón se afirma con contundencia por GARCIA DE ENTERRIA que la

norma estatutaria tiene las dos cualidades a la par, la de ser autonómica y estatal: es "las dos cosas, con toda claridad, dado su origen, su aprobación y su posición respecto a la Constitución"<sup>219</sup>. Quizá quien de forma más descriptiva ha expuesto en fechas recientes esta opinión ha sido ESPIN TEMPLADO que, refiriéndose a todos los EEAA en general (no sólo a los de vía rápida) afirma que el EA incorpora "un pacto o acuerdo" entre el Estado y las nacionalidades o regiones, pero que "Este carácter paccionado de los Estatutos de Autonomía, no implica... contradicción alguna, como a veces se ha querido ver, conque necesariamente su forma final corresponda a un acto de voluntad del Estado, sino que es precisamente a través de ese acto de voluntad -imprescindible- como el acuerdo de voluntades entre el Estado y la Comunidad Autónoma se incorpora al ordenamiento general del Estado"<sup>220</sup>.

En efecto, deviene indudable que el conjunto de la norma es el resultado de diversas intervenciones tanto de los representantes del territorio que se convertirá en CA (primero y sobre todo mediante la iniciativa, y luego con la proposición de un contenido), como de los representantes del Estado (mediante la aceptación, modificación o acuerdo de ese contenido y, sobre todo, mediante la aprobación). En este sentido, ya KELSEN puso de relieve, al tratar de los elementos de la ley en general, que todos a la vez eran esenciales, "... puesto que la ausencia de cualquiera de ellos impediría por igual el nacimiento de la ley... Es sencillamente imposible decir que uno cualquiera de estos requisitos es el esencial o el más importante de todos, lo mismo que sería imposible... destacar, entre varias causas comunes de un efecto, una sola como la causa principal"<sup>221</sup>.

Pero la cuestión que ahora nos planteamos, la proveniencia del EA desde el punto de vista teórico-jurídico, no es quién interviene en el proceso de formación de la norma, ni siquiera quién interviene en mayor o más cualificada medida. En una hipotética ley que

---

<sup>219</sup> GARCIA DE ENTERRIA, *Curso...*, cit., p. 287. En igual sentido, TRUJILLO, G., "Los Estatutos de Autonomía como «Leyes Orgánicas reforzadas», cit., p. 5, y SANTAOLALLA, "Los Estatutos...", cit., p. 2961-2, en particular n. 7, y p. 2973.

<sup>220</sup> ESPIN TEMPLADO, E., "Reforma del Estatuto", *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña* (v. III), Institut d'Estudis Autònòmics, Barcelona, 1990, p. 818.

<sup>221</sup> KELSEN, H., *Problemas capitales de la Teoría jurídica del Estado*, México, 1987, p. 361.



hubiera tenido por origen una iniciativa legislativa popular, p. ej., el acto de recogida de firmas es tan esencial a la norma como la votación final de las Cámaras nacionales sobre la misma, pues es obvio que sin aquél acto nunca hubiera tenido lugar una ley con esa causa. La cuestión, reiteramos por tanto, no es ésta. Si queremos saber de dónde procede en realidad la norma la cuestión es, según creemos, determinar **a qué ente es imputable la misma**. Y desde este punto de vista resulta indudable que, se mire de uno u otro modo, se exprese de una u otra manera, el EA es imputable **en exclusiva** al Estado y únicamente a él<sup>222</sup>, sin que pueda introducirse, ni siquiera como matización, que interviene ninguna otra instancia. Esta afirmación tiene por base dos razones.

En primer lugar porque, como dice MENENDEZ REXACH, "la producción de normas jurídicas en el Derecho interno de un Estado nunca es «paccionada», sino unilateral" (y lo dice tratando precisamente del fenómeno que por antonomasia podría considerarse un pacto: los convenios entre Comunidades Autónomas)<sup>223</sup>. En efecto, cuando se habla del EA como ley paccionada, a nuestro juicio se están confundiendo dos cosas, como adelantábamos en el apartado anterior al tratar de la distinción que hace alguna doctrina entre EA y ley orgánica que lo aprueba: se confunden, a nuestro juicio, el contenido y la forma. Por la forma es por la que conocemos a una norma como tal norma, y no como otra, y ella es la que dota al contenido, con independencia de su mucha o poca relevancia teórica o práctica, de un rango en el ordenamiento y de un marco determinado en sus relaciones con las demás normas. Como vuelve a decir MENENDEZ REXACH, "hay que deslindar con claridad la fijación del contenido del acto y el acto normativo como tal, es decir, la aprobación formal de ese contenido previamente fijado. Lo primero es el objeto específico y exclusivo... (de la norma), mientras que la aprobación de ese contenido previamente pactado es siempre un acto unilateral **del órgano competente** de las Entidades públicas participantes, en cuya virtud, el contenido... queda incorporado al ordenamiento jurídico...". Es fundamental el sentido

---

<sup>222</sup> En términos de SANTAOLALLA, "... tiene como único titular al Estado... No hay, por tanto, una naturaleza paccionada del Estatuto, en virtud de un supuesto acuerdo entre el Estado y los poderes autonómicos como en algún momento se ha defendido" (Ob. cit., p. 2959).

<sup>223</sup> MENENDEZ REXACH, A., *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, I.E.A.L., Madrid, 1982, p. 91.

estrictamente jurídico del término "competente" aplicado al órgano porque, como el mismo autor aclara, "el Derecho debe ser creado por sujetos que sí están configurados para ese fin", y no por otros, por relevantes que sean, a los que no se les ha conferido esa posibilidad<sup>224</sup>.

Si esto es así, como no parece posible negar, por fuerza ha de concluirse que la norma estatutaria es **puramente** estatal, puesto que ni la Asamblea *ad hoc*, ni tampoco el cuerpo electoral uni o pluriprovincial en el procedimiento que está llamado a intervenir, son órganos a los que el ordenamiento atribuya la creación del Derecho en general o de normas estatutarias en particular. Por esta razón, aunque hemos puesto como ejemplo la potestad que en la monarquía constitucional tenía el Monarca de vetar las leyes, es evidente que el ejemplo lo es sólo a efectos prácticos, pero en modo alguno puede tomarse "tal cual", por la sencilla razón de que el cuerpo electoral del territorio que pretende convertirse en CA no es "colegislador". Y no lo es no ya porque no sea un órgano; tampoco porque su eventual "colegislación" no sea general, sino que se ciñe a esta única norma y a este único supuesto (al que, como se verá, ha de equipararse la reforma de los EEAA elaborados por la vía del art. 151); tampoco, en fin, porque la consulta no sea sanción, como ocurría con el Monarca, de modo que, tras el referéndum, sigue restando el trámite sancionatorio sin el cual la ley no es perfecta en sentido lato, según hemos dicho, si bien es un acto debido. Los motivos anteriores coadyuvan a diferenciar de modo ostensible uno y otro supuesto en el ejemplo, pero la verdadera razón de que no pueda considerarse "colegislador" al cuerpo electoral territorial es, de modo más simple, que frente a lo que tenía lugar con el Monarca en la monarquía constitucional<sup>225</sup>, la CE no le atribuye la capacidad de legislar. Y es que en lo que intervienen, y de forma importante, los representantes del territorio es en la fijación

---

<sup>224</sup> El razonamiento expuesto está reflejado en las pp. 90 y 91 de la obra de MENENDEZ REXACH citada, *Los convenios entre Comunidades Autónomas*. Aunque el objeto de la monografía se refiera a los convenios normativos entre Comunidades, la conclusión, producto del detenido de estudio de las categorías alemanas que trae a colación en el texto (*Vereinbarung* y *Gesamtakt*), la argumentación es obviamente general y aplicable en su plenitud a nuestro tema.

<sup>225</sup> Por ceñirnos a la historia constitucional española, así lo disponían desde el art. 33 del Estatuto Real de 1834, pasando por el art. 8º del Proyecto de 1836, el art. 40 de la Constitución de 1837, el art. 12 de la de 1845, el art. 3º del proyecto de Bravo Murillo de 1852, el art. 15 de la Constitución nonata de 1856, hasta llegar al art. 18 de la de 1876.

del contenido de los EEAA y, en su caso, el cuerpo electoral se pronuncia sobre el mismo<sup>226</sup>, pero ni los unos ni el otro intervienen en la **emanación** de la misma, que corresponde en exclusiva a las Cortes Generales<sup>227</sup>. Esta es, precisamente, una de las notas teóricas distintivas entre el sistema federal y el autonómico, como recuerda J.J. SOLOZABAL: "El estatuto, frente a la Constitución del Estado federado, obra incondicionada jurídicamente de un poder originario actuando sólo con los límites constitucionales, pero sin la colaboración de los órganos del Estado federal, es una norma estatal porque el Estado jurídicamente interviene en su elaboración, **completando** el poder estatuyente de la comunidad... y sobre todo porque... los estatutos **adquieren fuerza normativa a través del reconocimiento y amparo que el Estado les otorga al incorporarlos, mediante su aprobación por ley orgánica, como parte integrante del ordenamiento jurídico**"<sup>228</sup>. No faltan, dice el mismo autor, manifestaciones del carácter pactado en las comunidades de régimen especial, pero tal carácter se refiere primordialmente al carácter político, de modo que "La categoría... de la «ley pactada» es jurídicamente una aberración, pues un órgano soberano no puede aceptar limitaciones o condicionamientos a su voluntad, salvando su sometimiento a la Constitución en un Estado constitucional de Derecho"<sup>229</sup>.

---

<sup>226</sup> De modo que, como dice SANTAOLALLA, un texto sometido a referéndum "...cobra una enorme fuerza política y merece la más cuidadosa atención de los representantes populares" ("Los Estatutos...", cit., p. 2965).

<sup>227</sup> De ahí que, dejando ahora de lado si la aplicación de la teoría de la *dreigliedrige Konstruktion* a nuestro sistema territorial es acertada o no (más adelante se harán referencias a ella), no podamos mostrarnos de acuerdo con F. BALAGUER cuando afirma que "Se podría decir que el Estatuto es la única ley estatal en el territorio, la única ley que surge de esa síntesis de la capacidad normativa del poder general y la del poder territorial que se constituye además en el acto de creación del Estatuto" (*Fuentes del Derecho*, II, cit., p. 145, n. 62); está tomando, si no entendemos de forma incorrecta su aseveración, el resultado (el Estatuto, que es el que le da al territorio la capacidad normativa), como premisa.

<sup>228</sup> SOLOZABAL ECHAVARRIA, "Sobre los supuestos jurídicos...", cit., pp. 24-5.

<sup>229</sup> SOLOZABAL ECHAVARRIA, Ob. cit., p. 27, n. 16. Exactamente en el mismo sentido, más tarde, M. ARAGON: "Los Estatutos, a diferencia de las Constituciones de los Estados miembros de una federación, son leyes del Estado (expresan la voluntad del Estado y **emanan** de la voluntad estatal y no de una potestad «estatuyente» de los entes territoriales o de ambas potestades concordadamente)..." ("La iniciativa de las Cortes Generales...", cit., p. 43).

En este sentido, ha de repararse en que el fenómeno tiene un alto grado de paradoja, puesto que en el proceso de creación estatutario se requiere un acto de aprobación del legislador estatal para algo que, estando antes a su entera disposición, a partir de tal aprobación por él mismo deja de estarlo. Con seguridad es aquí más que en ningún otro momento donde con mayor claridad se puede observar que el sistema autonómico configurado por el constituyente se basa en el acuerdo entre -por expresarlo de modo simple- el Estado y las unidades territoriales autónomas, puesto que, en principio, desde el punto de vista jurídico, nada impediría que el legislador se negase a aprobar un determinado contenido estatutario que se le propone... por simples razones de mérito<sup>230</sup>. Pero es obvio de todo punto que el sistema quebraría si se produjese esa hipótesis sin más razones. Nos remitimos sobre esta cuestión a lo que más adelante diremos sobre la posibilidad de incidencia que las Cortes Generales tienen con motivo de la reforma.

Pero hay además una segunda razón, decimos, que abunda en este sentido, referida en este caso al término del proceso de producción de la norma estatutaria. Como vimos en la última parte del epígrafe anterior, y usando la terminología por nosotros adoptada, una ley no es perfecta en sentido lato, o lo que es lo mismo, no existe de hecho, hasta que no tienen lugar los *externa corporis* establecidos en el art. 91 CE, y los mismos son actos encomendados a órganos estatales por antonomasia<sup>231</sup>. En todas las vías de elaboración estatutaria, quien acaba aprobando el texto como ley orgánica son las Cortes Generales que, además, han podido intervenir en él en mayor o menor grado según se tratara de una u otra (arts. 144, 146, 151.2): en una visión maximalista, cabría decir que su contenido actúa como condicionante para que las Cortes Generales aprueben o rechacen el texto que se les presente a su aprobación como futura ley orgánica estatutaria. Ello es así, según vimos, incluso en la vía del art. 151.2.1º a 4º, en la que existe un referéndum previo de la población del territorio, y en la que el voto de las Cámaras es «de ratificación» (ratificación que es realmente aprobación).

---

<sup>230</sup> Nos referimos ahora al **contenido** del futuro EA, esto es, ya sobre el supuesto de que la iniciativa autonómica ha prosperado.

<sup>231</sup> Prescindimos ahora, como ya hemos dicho, de la construcción de la *dreigliedrige Konstruktion*.



La excepción, que en realidad es la piedra de toque teórica del sistema, es el supuesto del nº 5 del art. 151.2, en el que tras la aprobación del EA como ley orgánica, se requiere un referéndum de una porción del electorado (en teoría podrían ser sólo unas decenas de miles de votantes, si el territorio que pretendiese convertirse en una Comunidad de este orden fuera uniprovincial y no excesivamente poblado), que pueden denegar la aprobación a lo ya aprobado por las Cortes Generales. Pero terminábamos el apartado anterior explicando que (al menos a nuestro juicio) tal referéndum, sin embargo, no repercute en la emanación del EA elaborado por esta vía cuando es positivo (cuando es negativo la norma no es emanada, claro está): no le hace más ley o le dota de especiales caracteres que alteren su rango o incidan en su relación con el resto de las normas. Ahora bien, también comentábamos que su significación era tan indudable como extraordinaria, y sobre ello vamos a detenernos un momento.

En efecto, calificábamos este referéndum como *externa corporis* al analizar los otros *externa corporis actas* regulados en el art. 91 CE: la sanción, la promulgación y la publicación. El primero y los segundos tienen en común, como tales *externa corporis*, dos notas: que son posteriores a la aprobación del texto estatutario como ley orgánica por las Cortes Generales, y que no pueden alterarlo. Pero la diferencia entre el acto de consulta que se lleva a cabo en el territorio y los que tienen por actores al Monarca, al Presidente del Gobierno y al Gobierno mismo es que, mientras en el caso del referéndum el resultado puede ser negativo y por tanto denegar lo ya aprobado por los representantes de la soberanía nacional, en los otros no, entiéndase su naturaleza como se entienda, porque sanción, promulgación y publicación son **actos debidos**, como es del todo pacífico en la doctrina, sin que puedan negarse a efectuarlos los órganos llamados a ello. Cosa radicalmente distinta es la responsabilidad que se derivaría para cada uno de ellos y si ésta puede ser exigible en el plano jurídico<sup>232</sup> pero ninguna duda cabe de que, aprobada una ley por las Cámaras, los

---

<sup>232</sup> En este sentido es interesante recordar, tal y como J.J. SOLOZABAL ha puesto de relieve al tratar de la sanción, que "la inobservancia por acción y especialmente por omisión... [de los sujetos constitucionales]... dará origen de ordinario a una responsabilidad política, pero no propiamente jurídica" (*La sanción...*, cit., p. 117) o, en términos de ARAGON, que el "incumplimiento de la obligación [de sancionar las leyes que el Rey tiene] no es jurídicamente sancionable" (*Dos estudios...*, cit., p. 118). El caso de la publicación, como acto de ejecución que es, resulta distinto, pues es un acto reglado, y como tal parece

actos regulados por el art. 91 CE son **debidos** por parte de los órganos correspondientes.

¿Significa esto que en el supuesto del art. 151.2.5º (y en los a él asimilados, como veremos en la reforma de los EEAA elaborados por el art. 151) quien tiene la capacidad de decisión última es el cuerpo electoral del territorio que pretende acceder a la autonomía plena desde su misma constitución?. Esta es la verdadera cuestión. Y la verdadera respuesta a ella es exactamente la misma que se ha venido dando desde que se analizara el art. 151.2.5º... pero a la inversa. Así es, en este supuesto 'la última palabra', por decirlo de modo expresivo, la tiene el electorado en cuestión. Pero lo mismo que el constituyente ha querido que sea así, también ha querido que la tenga sólo para ratificar el texto aprobado ya como ley por las Cortes, o para denegar la aprobación al mismo, pero en tal caso sin posibilidad alternativa que no sea la de reintentar desde el inicio el proceso<sup>233</sup>, con lo que ello conlleva: no sólo no existe posibilidad de otro EA sino que, denegando la aprobación del presentado por las Cortes, se produce la denegación de la autonomía misma en cualquiera de sus formas, lenta o rápida. Es decir, la situación queda como estaba antes de que el territorio manifestase su intención de acceder a la autonomía y llevase a cabo los trámites correspondientes. A la pregunta antes realizada sobre quién tiene la capacidad de decisión última en este excepcional supuesto, no hay inconveniente en contestar que el cuerpo electoral territorial, pero añadiendo de forma inseparable que ello es así de forma absolutamente condicionada<sup>234</sup>.

---

que sería posible en última instancia derivar responsabilidades penales contra los funcionarios encargados de la misma, incluido el titular "*político*" del órgano correspondiente (art. 377 C.P. y, en caso de desobediencia, art. 399 del mismo cuerpo legal, según recuerda L.M. DIEZ-PICAZO, *La derogación...*, cit., pp. 179-180).

<sup>233</sup> Reintento que requerirá el transcurso de cinco años si pretende el territorio acceder por el mismo cauce, pero que puede ser inmediato si la nueva vía es la vía lenta, según la interpretación que en su momento hicimos.

<sup>234</sup> Es este resultado lógico final el que explica, como veremos al tratar de la reforma de los EEAA "del art. 151", que no afecte a las relaciones Estado-CCAA el que los representantes de los territorios cuyo deseo era la autonomía plena pretendieran que el referéndum tuviese lugar en todos los casos antes de que las Cortes se pronunciaran sobre el texto de reforma presentado por la CA, tal y como sucede con el procedimiento de elaboración regulado en los núms. 1º a 4º del art. 151: frente al mayor simbolismo del referéndum posterior que tiene lugar en el caso del art. 151.2.5º, con la consideración de que puede denegar lo que ya han aprobado los representantes de la soberanía nacional, el referéndum anterior, como fuerte e irremediable condicionamiento de las Cortes, es el que,

En definitiva, y por lo dicho, el EA es una norma, con mayores o menores condicionamientos, sin ninguna duda de exclusiva proveniencia estatal. Ahora bien, que sea norma estatal, no empece para que sea a la vez la norma que encabeza el ordenamiento autonómico y que, como tal, se integra en él, al modo, por poner un ejemplo, de como las normas internacionales no pierden su carácter de tales por integrarse en los ordenamientos internos estatales. Pero la razón de esta doble cualidad, de ser norma estatal y cabecera del ordenamiento autonómico y por tanto integrada en él, no es, como quizá pudiera pensarse, la intervención de los representantes del futuro territorio autonómico en su proceso de elaboración (la imputabilidad de la misma sigue siendo estatal en exclusiva con la excepción, si se quiere, que hemos visto, y que es una excepción totalmente condicionada). Esa doble cualidad, de normas estatales y a la par principales de los ordenamientos autonómicos que los EEAA tienen proviene, de modo mucho más sencillo, de que así lo determina de modo expreso la propia Constitución al establecer en el art. 147.1 por un lado, que

«serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma»

y, por otro, e inmediatamente a continuación, que

«el Estado los reconocerá y amparará como **parte integrante de su ordenamiento jurídico**».

La pertenencia del EA a ambos ordenamientos (el estatal y el autonómico) no ha de buscarse, pues, en su origen, en su elaboración o en su aprobación, sino en una prescripción constitucional expresa. Como veremos en su momento, esto tiene su trascendencia y, por lo demás, no es esta la única norma que se encuentra en esa especial situación de bifrontalidad (*vid. infra* el análisis de la relación entre el EA y las demás leyes estatales).

---

*de facto*, esto es, no jurídica, pero sí socio-políticamente, asegura en mayor grado las pretensiones de los representantes de la CA.

#### 4. El EA como especialidad de la ley orgánica.

Por otro lado, ha quedado igual de claro que, pese a que se aprueben mediante ley orgánica (art. 81.1) y se promulguen, sancionen y publiquen como tal, y pese a que su integración en el ordenamiento jurídico sea mediante este tipo normativo, los EEAA no obedecen desde la perspectiva procedimental [salvo algún caso excepcional, en concreto una de las posibilidades del art. 144.b)] a lo que dicha figura es: no se inicia como ellas (puesto que quienes ejercen la iniciativa son los sujetos más variados pero, salvo casos muy excepcionales, no aquellos a los que la CE reconoce la iniciativa legislativa) y su tramitación no es tampoco como la de una ley orgánica: sobre todo en lo referido (nada menos que) a la determinación de su contenido (puesto que las Cortes Generales, por más que sean las representantes de la soberanía nacional, no son libérrimas para determinar su contenido *in toto* por lo que impone el principio constitucional de autonomía). Incluso, en ciertos casos (los que siguen el cauce del art. 151.2), su tramitación nada tiene que ver con la de una ley orgánica, con la que sólo tiene en común su requisito aprobatorio en el Congreso de los Diputados y su fórmula de sanción, promulgación y publicación. Por último, ha de añadirse también que la reforma de estas normas puede ser radicalmente distinta a la del resto de las leyes orgánicas y, como se verá en el capítulo correspondiente, de hecho es distinta en todos los casos de Estatutos existentes.

Constatado lo anterior, es decir, que el EA (como norma, por tanto en general) es una muy peculiar especialidad de la ley orgánica (por lo tanto, una especialidad sobre una especialidad previa, puesto que la ley orgánica es una especialidad sobre el procedimiento legislativo común, de modo que, en definitiva, cabría decir que el EA es una familia de la especie que son las leyes orgánicas, cuyo género son a su vez las leyes en sentido formal<sup>235</sup>), el siguiente paso es ver qué repercusiones tiene tal especialidad respecto a las demás normas que componen el ordenamiento. Para ello es evidente que han de analizarse

---

<sup>235</sup> Disentimos, pues, de JIMENEZ ASENSIO, R., cuando afirma que "El tema del procedimiento de reforma del Estatuto marca las distancias entre **ley orgánica como categoría general** y Estatuto como ley especial" ("La reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco", *R.V.A.P.*, núm. 10, I, 1984, p. 489). De hecho, poco más adelante se refiere a la "especial categoría normativa" que son las leyes orgánicas (p. 490).



dos cosas: su contenido y su modo de reforma, porque ambas determinan su posición, material y formal respectivamente, en el conjunto del ordenamiento.

## VI. CONTENIDO DEL ESTATUTO DE AUTONOMIA.

### VI.A) INTRODUCCION.

#### **1. Concepto de «norma institucional básica» aquí utilizado.**

«Dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma...»,

comienza estableciendo el núm. 1 del art. 147 CE. La descripción del Estatuto como «norma institucional básica»<sup>1</sup> es, sin duda, harto expresiva, y ha suscitado en buena parte de la doctrina la imagen de la Constitución. Con ella son comparados (en ocasiones incluso identificados) los EEAA desde el punto de vista funcional, como ya se ha tenido ocasión de ver en la Introducción: si se recuerda, se ha dicho de ellos que "son como una «pequeña constitución»", o que son normas "a manera de «constitución»" o que parte de su contenido lo poseen por lo que "el Estatuto tiene de Constitución propia", o que junto con la Constitución conforman la "Constitución total", o que "desde un punto de vista funcional... el Estatuto de Autonomía es la Constitución de la Comunidad Autónoma" o, sin ningún matiz, que el Estatuto es "Constitución de la Comunidad Autónoma"<sup>2</sup>. Dejando a un lado por el momento lo más o menos acertado de tal símil, conviene establecer desde ahora lo que nosotros entendemos por la expresión que el art. 147.1 CE emplea: que el Estatuto sea, *ex Constitutione*, «norma institucional básica» de la CA, a nuestro juicio quiere decir -nada menos, pero tampoco nada más- lo siguiente: que, **indefectiblemente, ha de incluir el**

---

<sup>1</sup> Expresión que guarda notable paralelismo teleológico con la utilizada por el art. 11 de la Constitución de 1931, según la cual el Estatuto sería

«la ley básica de la organización político-administrativa de la región autónoma».

<sup>2</sup> Cfr. la ubicación de las diferentes citas literales en el comienzo de la Introducción.

contenido necesario para identificar a la CA de que se trate, primero, como el ente intermedio territorial que es, de modo que no pueda confundirse con otros entes territoriales, ni superiores ni inferiores y, segundo, como tal CA, de modo que se distinga del resto de Comunidades Autónomas. Ello sólo es posible, como es obvio, si la norma estatutaria identifica las atribuciones o poderes que posee la CA y las instituciones que en su seno los ejercen<sup>3</sup>.

## 2. Contenido *obligatorio* de los EEAA.

De modo coherente con lo que se acaba de decir, el siguiente número del mismo artículo, el 147.2, señala lo que «Los Estatutos de autonomía deberán contener...», sin especificar que los mismos hayan sido elaborados de una u otra manera de entre las varias vistas, por lo que hay que concluir que dicho precepto tiene una clara vocación de ser el derecho común sobre el contenido de todas las normas estatutarias. Como en adelante nos referiremos a su contenido de modo abreviado, es conveniente exponer desde ahora en qué consiste el mismo. El número 2 del art. 147 divide las materias que «deberán contener» los Estatutos en cuatro:

---

<sup>3</sup> Obsérvese que estamos tratando del EA como norma institucional básica de la **Comunidad Autónoma** y sólo de ésta. En consecuencia, ello quiere decir que, en principio, quedan excluidos los EEAA que, constituyendo normas institucionales básicas, no rigen CCAA, sino otros territorios: en concreto, de acuerdo con lo visto ya antes, **Ciudades autónomas**, como son los casos de Ceuta y de Melilla. De resultar válidos los razonamientos que en este Capítulo se hagan también para los Estatutos de tales Ciudades autónomas, lo serán por coincidencia en la práctica, esto es, porque dispongan la misma regulación del mismo contenido en su caso, pero no porque su carácter sea el mismo que el de los EEAA de las Comunidades, desde el momento en que el régimen que la CE regula en sus arts. 143 y siguientes, con la excepción del 144, es el régimen general de los Estatutos de las CCAA, no de otros entes territoriales que puedan tenerlos. En rigor, pues, la existencia de EEAA que no rijan Comunidades, sino otro tipo de territorios, supone que el EA dejaría de ser un tipo de norma (categoría ya hemos dicho que no es) uniforme para pasar a ser heterogéneo, desde el momento que tales EEAA no se corresponderían con la definición que de ellos da el art. 143 de la Constitución: norma institucional básica de una **Comunidad Autónoma**.

- a) La denominación de la Comunidad Autónoma que mejor corresponda a su identidad histórica.
- b) La delimitación de su territorio.
- c) La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias.
- d) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas».

En el capítulo anterior se ha visto el particular modo de elaboración y aprobación del EA (más o menos particular según el cauce que se haya elegido, pero a estos efectos no importa). Prescindiendo de que su procedencia formal sea, sin duda, estatal, como ha quedado bien apuntado, es también indudable que, salvo alguna excepción, en ella tiene una intervención, que oscila entre importante y trascendental, el territorio que pretende convertirse en CA. En este sentido, es casi seguro que nunca como en esta ocasión adquiriera un significado más propio la afirmación de I. DE OTTO de que la reserva (él se refiere a la de ley en general) es una "reserva de procedimiento"<sup>4</sup>.

La redacción del art. 147.2 en los términos vistos es clara, de modo que no hay duda de que los Estatutos, 1º) **deben** integrar en su contenido las materias expuestas, lo que añadido a su modo de iniciativa y elaboración vistos, resulta ser otra de las grandes diferencias entre estas normas y las demás leyes orgánicas, que son libres de determinar el contenido de cualquiera de las materias que les reserva la Constitución<sup>5</sup>; y 2º) que las mismas están **reservadas** a ellos, utilizando la terminología que usa nuestro TC<sup>6</sup> -y que ya venían usando la doctrina y la jurisprudencia italianas, como recuerda P. BIGLINO<sup>7</sup>-, con

---

<sup>4</sup> DE OTTO, *Derecho constitucional...*, cit., pp. 153-4.

<sup>5</sup> PEREZ ROYO, *Las fuentes del derecho*, cit., p. 13.

<sup>6</sup> En la S. 76/1983, de 5 de agosto, f. 4 y en la S. 89/1984, de 29 de septiembre, f. 7, por lo que atañe a nuestro ámbito de estudio. Fuera de él utiliza esta denominación con frecuencia para designar el concepto clásico de "reserva de ley" en el sentido que la utilizara tal cual por primera vez O. MAYER en 1895.

<sup>7</sup> BIGLINO CAMPOS, P., "La revocación de la iniciativa autonómica...", cit.: cfr. *infra*, cita de MORTATI y SS. de la *Corte Costituzionale* núms. 4 y 30 de 1957 (G.C., 1957, pp. 22 y ss., y 407 y ss., respectivamente). En este sentido no puede ser considerado tal concepto, según afirma SANCHEZ BLANCO, como acuñado por nuestro TC ("La delimitación del territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León...", cit., p. 539).



lo que esto implica: "Reservar al Estatuto significa -como dice CRUZ VILLALON- sustraer la alteración del sistema a la voluntad exclusiva del legislador estatal. Sólo la voluntad conjunta de ambos protagonistas del poder de revisión de los Estatutos pueden incidir sobre el sistema"; siendo esto así, en principio, sólo "para los «del 151», ha terminado siendo verdad para todos ellos"<sup>8</sup>.

Ahora bien, esa misma redacción plantea dos cuestiones: a) si todas las materias reseñadas están reservadas al Estatuto en igual medida (esto es, cuál es el alcance de las diversas reservas estatutarias del art. 147.2); b) y si lo que señala el mismo es todo lo que puede contener un EA o, en cambio, se limita a establecer ese mínimo al que antes aludíamos, de modo que pueden insertarse en él otros contenidos (inclusión de contenidos no reservados al Estatuto en virtud del art. 147.2).

#### VI.B. ALCANCE DE LAS RESERVAS ESTATUTARIAS ESTABLECIDAS EN EL ART. 147.2 CE.

##### **1. Tipos de reserva aquí utilizados.**

En cuanto a lo primero, tanto de la doctrina en general como de la jurisprudencia constitucional, se desprende que la reserva puede ser considerada, a los efectos que aquí importa, de dos modos: absoluta (cuando una materia debe ser regulada por una norma en exclusiva sin que ninguna otra pueda entrar a hacerlo, salvo en lo necesario para su ejecución) o relativa (cuando la norma a la que se reserva la materia debe regularla en sus líneas fundamentales, pero permite la remisión a otras normas distintas<sup>9</sup>).

---

<sup>8</sup> CRUZ VILLALON, P. "La constitución territorial del Estado", cit., p. 66.

<sup>9</sup> Utilizamos las nociones que expone MORTATI en sus *Istituzioni di diritto pubblico*, v. I, CEDAM, Padova, 1975, 9ª ed., p. 343, a las que añade también otro tipo de reserva, la reserva "reforzada", que tiene lugar cuando además de imponerse un tipo de norma para regular el contenido de que se trate, se impone también un contenido que la misma debe respetar. En el mismo sentido, PIZZORUSSO, *Lecciones...*, cit., II, p. 160, o

El empleo por la doctrina de estas categorías de reserva se hace de forma generalizada, al tratar del sistema de fuentes, en concreto de la reserva de ley. Aquí trasladaremos al ámbito de nuestro interés esta distinción, refiriendo al Estatuto la titularidad de la reserva, de manera que por reserva absoluta se entenderá la exclusión total de cualquier otra norma que no sea el Estatuto para regular una materia, y por reserva relativa la exclusión parcial de las demás normas, sean autonómicas o, en su caso, estatales, normas que podrán regular una materia previa determinación estatutaria de alguna característica de la misma. Hay, incluso, dentro de estas posibilidades, otra más que se deduce de la jurisprudencia constitucional, y es que la noción de reserva "relativa", referida por el TC a algunas cuestiones autonómicas como las que ahora se analizarán, en ocasiones sólo abarca a las normas autonómicas, y no a las estatales, de modo que una misma materia puede resultar a la vez objeto de reserva absoluta (para las normas estatales) y relativa (para las autonómicas).

Pues bien, dicho esto, la redacción del 147.2, con la premisa de que el Estatuto es una norma (institucional) «básica», pone de manifiesto, ya *prima facie*, que hay extremos de los citados en él que seguramente serán susceptibles de ser calificados de reserva estatutaria absoluta (p. ej., parece evidente que lo será el caso de la denominación de la Comunidad o el de la denominación de las instituciones), pero también que hay otros que no, puesto que no es posible su regulación pormenorizada en una norma que tiene tal carácter de «básica», de modo que, estando reservada al Estatuto su enumeración o su regulación general, no lo estará la enumeración de todos los supuestos o la regulación de detalle, que deberán llevar a cabo otras normas; esto es, será una reserva estatutaria, pero relativa. Siendo materias en principio reservadas al Estatuto en razón de su evidente carácter autonómico, parece lógico que, de no regularlas éste, debieran ser reguladas, al menos, por normas autonómicas. Sin

---

ZAGREBELSKY, *Manuale...*, cit., pp. 54-7. En nuestra doctrina, en ocasiones se sustituye estas designaciones por las de "Reserva intensa o de primer grado" y "reserva de segundo grado" (VILLAR PALASI, J.L. y VILLAR EZCURRA, J.L., *Principios de Derecho administrativo*, I, Univ. Compl., Madrid, 1992, pp. 112-3). Una crítica a esta distinción por ser "de fundamentación dogmática muy endeble y de perfiles técnicos muy oscuros", en I. DE OTTO, *Derecho constitucional*, cit., p. 154 y p. 232. Lo cierto es, sin embargo, que nuestro TC viene a seguir la misma idea clasificatoria referida a los dos primeros tipos, si bien, en ocasiones, de modo poco afortunado, como acaba de poner de manifiesto RUBIO LLORENTE, en "El principio de legalidad", *R.E.D.C.*, núm. 39, 1993, p. 23, n. 31 (ahora también en *La forma del poder*, cit., pp. 333 y ss.).

embargo, tal apariencia no impide preguntarse si cabe la posibilidad de que pudieran serlo también por normas estatales.

Si prescindimos de los extremos del citado art. 147.2 nula o escasamente problemáticos (por aparecer de forma clara como materias objeto de reserva absoluta, según acabamos de decir, p. ej., las denominaciones tanto de la Comunidad<sup>10</sup> como de sus instituciones<sup>11</sup>) es posible centrarse en aquellos que sí presentan aspectos de interés (y de interés trascendental, como se tendrá ocasión de ver) para el tema que nos ocupa.

## **2. La delimitación del territorio de la Comunidad.**

### **a) La CA como ente territorial: significación del territorio.**

El primero de ellos es el de la delimitación del territorio. El art. 137 CE determina en su primer inciso que

«El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan»,

de donde se deduce que la CA es lo que se conoce, en la terminología habitual usada en el ámbito administrativista, como un ente territorial. Ello no quiere decir, sin embargo, y frente a lo que el Tribunal Supremo compartiera sin asomo de duda en su S. de 8 de julio de 1983

---

<sup>10</sup> Respecto de la cual se ha apuntado, incluso, la inconveniencia de que las Cortes Generales entrasen a conocer de la misma "dada su escasa trascendencia a nivel estatal" (MITJANS PERELLO, "Las Cortes Generales en la elaboración...", cit., p. 810). Podría pensarse en la hipótesis de un conflicto suscitado por esta regulación si dos territorios pretendiesen reservar para sí una denominación determinada argumentando que responde mejor a su identidad histórica, p. ej., pero no merece detenerse aquí en ello, aunque existan CCAA que compartan parcialmente su denominación o regiones naturales insertas en CCAA distintas.

<sup>11</sup> Entre otras razones porque no parecen, en rigor, esenciales a lo que debe ser una «norma institucional básica».

(R.Ar. 3986), que el elemento territorial sea el verdadero substrato del ente<sup>12</sup>: este elemento es, desde luego, caracterizador<sup>13</sup>, pero el verdadero substrato del mismo es en realidad la población que habita dicho territorio<sup>14</sup>. El concepto del TC acerca de lo que son las CCAA aparece tan acertado como preciso, al definir las como

"Corporaciones públicas de base territorial y naturaleza política" (S. 25/1981, de 14 de julio, f. 3).

La doctrina alemana, en efecto, no habla de "entes territoriales" en general, sino de "corporaciones territoriales" (*Gebietskörperschaften*)<sup>15</sup>. Como quiera que la Corporación es *universitas personarum* (frente a la *universitas bonorum* que es la Fundación, desde que HEISE hiciese esta clasificación a principios del siglo pasado, corregida después por GIERKE<sup>16</sup>), es fácil deducir que el verdadero substrato de las CCAA, concebidas como corporaciones territoriales, es la población que habita el territorio de la CA, y no éste por sí mismo, como entendía la doctrina internacionalista clásica respecto del Estado, doctrina que GIERKE y PREUSS trasladaron a los entes locales<sup>17</sup>. Desde principios de este siglo el territorio ha dejado de considerarse un elemento constitutivo de los entes calificados como territoriales, y merced a la idea expuesta por RADINTZKY primero, y desarrollada por

---

<sup>12</sup> Decimos "compartiera" porque en realidad la Sentencia acoge tal cual el razonamiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Pamplona, de 15 de abril de 1981: en concreto, el Considerando 3º recuerda la distinción entre entes territoriales y no territoriales, predicando de los primeros que el territorio "afecta esencialmente a la naturaleza de la entidad, como un elemento constitutivo de la misma, inseparable ontológicamente de ella..."

<sup>13</sup> Nos referimos al territorio *stricto sensu*, no al aire o al mar o al subsuelo: al respecto, y en general para el tema del territorio como límite a la actuación de las CCAA, v. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público...*, cit., pp. 192 y ss. o SANTAMARIA PASTOR, *Fundamentos...*, cit., p. 1082-3.

<sup>14</sup> Hasta el punto de que alguna doctrina ha llegado a admitir la existencia de Estado, ente territorial por excelencia, sin territorio: cfr. PEREZ SERRANO, N., *Tratado de Derecho Político*, Cívitas, Madrid, 1984, 2ª ed., p. 97-98, posibilidad que este autor niega.

<sup>15</sup> NIETO, A., "Entes territoriales y no territoriales", cit., p. 31, donde recuerda que la doctrina francesa no distingue entre entes territoriales y no territoriales.

<sup>16</sup> Cfr. GARCIA DE ENTERRIA, *Curso...*, cit., p. 368.

<sup>17</sup> V. GARCIA DE ENTERRIA, *Curso...*, v. I, p. 365.



KELSEN y HENRICH después<sup>18</sup>, ha pasado a ser entendido, 'simplemente', como "el **ámbito espacial de validez del orden jurídico**"<sup>19</sup> de que se trate, en el que, en principio, el ente que opere en ese ámbito espacial -tenga como elemento el territorio o no lo tenga<sup>20</sup>- puede ejercer validamente sus competencias.

b) El territorio como límite a los efectos normativos.

Decimos 'en principio', porque la regla general es la de que la acción de las CCAA tiene efectos dentro de su propio territorio, es decir, que éste contribuye de modo decisivo a delimitar las competencias de la CA tanto en relación con las demás CCAA como en relación con el Estado, según la certera expresión que utiliza, p. ej., el art. 20.6 EAPV:

«Salvo disposición expresa en contrario, todas las competencias mencionadas en los artículos anteriores y otros del presente Estatuto se entienden referidas al ámbito territorial del País Vasco».

La jurisprudencia constitucional, por su parte, también ha subrayado ese carácter de límite que tiene el territorio de la CA, v. gr., con motivo de dilucidar conflictos sobre el transporte por carretera que transcurra por más de una CA<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> V. NIETO, "Entes territoriales y no territoriales", cit. p. 36.

<sup>19</sup> En los términos que utiliza KELSEN, refiriéndose al Estado: "La unidad del territorio estatal y, por ende, la unidad territorial del Estado, es una unidad **jurídica**, no geográfica natural. Pues el territorio del Estado no es en realidad sino el **ámbito espacial de validez del orden jurídico** llamado Estado" (*Teoría General del Derecho y del Estado*, cit., p. 247).

<sup>20</sup> De nuevo en contra del sentido de lo que el Tribunal Supremo afirmara en la Sentencia antes citada: frente a lo que sucede en los entes territoriales -dice- "en los entes no territoriales la función del territorio se reduce a la de constituir un **mero ámbito para el ejercicio de las competencias y potestades** que reciben del Ordenamiento Jurídico".

<sup>21</sup> En la STC 37/1981, de 16 de noviembre, en la 97/1983, de 15 de noviembre o en la 86/1988, de 3 de mayo.

Pero los límites territoriales no son fronteras impermeables para las normas, sino que sus efectos reguladores pueden traspasarlas hacia afuera (y en esa medida misma, hacia dentro de otras CCAA)<sup>22</sup>, y ello no sólo cuando se convenga con los órganos competentes de los otros entes allende dichos límites<sup>23</sup>, sino como resultado lógico del funcionamiento del sistema jurídico<sup>24</sup> o, aún por una razón más sencilla, cuando sea consecuencia inescindible del ejercicio de ciertas competencias<sup>25</sup>. El propio TC lo puso de relieve muy pronto, en la STC 37/81 que se acaba de citar:

"esta limitación territorial de la eficacia de las normas y actos no puede significar, en modo alguno, que le esté vedado por ello a los órganos de la Comunidad Autónoma, en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones que puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional; la unidad política, jurídica, económica y social de España impide su división en compartimentos estancos y, en consecuencia, la privación a las Comunidades Autónomas de la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente, de toda capacidad de actuación" (f. 1).

Y aún es mucho más esclarecedor en este sentido, el Voto Particular de los Magistrados DIEZ-PICAZO y RUBIO LLORENTE a la STC 72/1983, de 29 de julio, cuando afirman en él que si bien "las competencias y su ejercicio tienen una referencia territorial expresa, **no puede ocurrir lo mismo en modo alguno con el derecho y con las normas**

---

<sup>22</sup> En contra de lo que mantiene PREDIERI, al menos tal y como hace la afirmación: "... las disposiciones legislativas de las Comunidades Autónomas tienen limitada su competencia al respectivo territorio..." (PREDIERI, A., "El sistema de las fuentes del derecho", en *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático ...*, cit., p. 176.

<sup>23</sup> Supuesto paradigmático de esto serán los convenios entre CCAA que prevé el art. 145.2 CE. Sobre este asunto siguen siendo imprescindibles las monografías de MENENDEZ REXACH, A., *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, cit. y SANTOLAYA MACHETTI, P., *Descentralización y cooperación*, I.E.A.L., Madrid, 1984.

<sup>24</sup> En particular cuando tales efectos se proyecten sobre el estatuto personal de los sujetos, de acuerdo con lo que establecen de forma expresa algunos EEAA: arts. 7 EAC y EAIB, primer inciso del art 20.6 EAPV, o art. 9.1 EAARA.

<sup>25</sup> El medio ambiente o los aprovechamientos hidráulicos, son, quizá, los mejores ejemplos.

emanadas de tales competencias. Constituye un error pensar que las normas emanadas de las Comunidades Autónomas son normas de efectos en el espacio estrictamente territoriales".

Sin embargo, ello no debe llevar a confundir este posible efecto *ad extra* de las normas autonómicas, con una autoatribución del legislador autonómico, aprovechándose de tal efecto, para establecer normas de resolución de conflictos de leyes, como alguna vez se ha intentado<sup>26</sup>: esta competencia pertenece en exclusiva al Estado (y hasta el momento, como es sabido, las normas de resolución de conflictos se hallan recogidas en el Tít. Preliminar del Código civil)<sup>27</sup>.

Si esto sucede con las normas autonómicas, lo mismo pasa con las estatales respecto a los límites territoriales autonómicos. Estas aclaraciones previas pueden permitir una mejor comprensión del tipo de reserva sobre el territorio que el art. 147.2.b) hace al Estatuto.

---

<sup>26</sup> Hacemos referencia a la D.A.1ª de la Ley vasca 1/1982, sobre Cooperativas (causa de la STC que se acaba de citar en el texto), que disponía que

«La presente Ley se aplicará a todas las cooperativas con domicilio en la Comunidad Autónoma del país Vasco, **con independencia de su ámbito territorial de actuación**»,

norma que deja de ser competencial para convertirse en

"una norma de solución de conflicto con otras leyes (prevalencia de la Ley impugnada en función del criterio del domicilio)",

como dice la STC 73/83, citada, f. 6. En la misma, la mayoría de los Magistrados emplean este argumento de modo subsidiario, mientras que los Votos discrepantes a los que acabamos de aludir en el texto parecen mantener esta "inconstitucional formal" como principal.

<sup>27</sup> Sobre la cuestión de la territorialidad y el pluralismo normativo en nuestro sistema, es necesaria la consulta de la monografía de A. ARCE JANARIZ, *Comunidades Autónomas y conflictos de leyes*, Cívitas, Madrid, 1988, que en buena medida gira en torno a la STC citada y que es un análisis del art. 149.1.8º CE. Cuestión distinta de ésta es la relación entre las competencias (o el ejercicio de las mismas, para ser más precisos) y el territorio: lo que sucede en la práctica de la jurisprudencia constitucional a este respecto lo analiza perfectamente C. VIVER I PI-SUNYER, en *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1989, pp. 122-128.

### c) Tipo de reserva estatutaria del territorio comunitario.

Es evidente que, de acuerdo con lo que debe ser una norma institucional básica de un ente, por fuerza la misma debe disponer del territorio que abarca tal ente. De hecho, así lo hacen todos los EEAA, de modo usual en el art. 2º. En este sentido, el tipo de reserva sería absoluta. La conclusión, sin embargo, es susceptible de matización por las dos razones que se analizan a continuación.

#### *i) Los enclaves territoriales y la STC 99/1986.*

Por razones históricas subsisten hasta nueve enclaves territoriales de unas provincias en otras, de los que seis se encuentran situados en una CA distinta a la que pertenece la provincia de la que forman parte<sup>28</sup>. De entre ellos es posible que el más conocido y relevante sea el Condado de Treviño que, precisamente, ha constituido el único caso de enclave territorial objeto de conocimiento por el TC, dando lugar a la STC 99/1986, de 11 de julio<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Pueden verse enumerados en SANTAMARIA, *Fundamentos...*, cit., p. 1082. Con más detalle desde el punto de vista estadístico, en BALLESTER ROS, I., "Los enclaves municipales en España", *Rev. de Est. de la Vida Local*, núm. 111, 1960, pp. 405 y ss.

<sup>29</sup> Sobre la misma puede verse el excelente análisis de L.M. DIEZ-PICAZO, "Sobre la delimitación...", cit., en el que afirma, con rotundidad, que en la CE no se reconoce a la CA un "derecho al territorio", ni examinando éste de acuerdo con el criterio de la vinculación histórica del territorio de que se trate a la Comunidad, ni tampoco por la vía de entender que se trata de un elemento consustancial a ésta (pp. 150-5). Puede verse también la segunda parte de nuestro trabajo, ya citado, "La jurisprudencia constitucional sobre la delimitación..." (II), *Autonomías*, núm. 14, pp. 106 y ss. Críticos con el razonamiento y fallo del TC son SANCHEZ BLANCO, A., "Ajustes territoriales en las Comunidades Autónomas. Derechos institucionales y derecho de las comunidades sociales. La sentencia del Tribunal Constitucional 99/1986, relativa al condado de Treviño", *R.V.A.P.*, núm. 16, 1986 o LARUMBE BIURRUM, P.M., *El territorio de la Comunidad Autónoma: notas jurídicas*, cit., pp. 72 y ss.; y criticando la metodología utilizada en la Sentencia, GUTIERREZ LLAMAS, A., *Los procedimientos para la reforma de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas*, Universidad de Murcia-Cívitas, Madrid, 1991, pp. 242 y ss.



Como es sabido, dicho enclave pertenece administrativamente a la provincia de Burgos (y por ende a la Comunidad Autónoma de Castilla y León) pero se encuentra territorialmente ubicado en el interior de la provincia de Alava (y por lo mismo en la Comunidad Autónoma del País Vasco). Con motivo de la pretensión de los Ayuntamientos que engloba, de integrarse administrativamente en la provincia de Alava, el TC conoció de este supuesto en la Sentencia citada. Aunque en su momento analizaremos con más detalle el contenido de ésta, importa adelantar aquí el modo de razonar del Alto Tribunal para llegar a la solución del caso que, en sí misma, en este momento no interesa.

El máximo intérprete de la Constitución acude al criterio hermenéutico literal para concluir cuándo es necesaria la reforma del Estatuto y cuándo no, en caso de que haya alteraciones territoriales inferiores a la provincia: es necesaria esa reforma cuando el precepto estatutario encargado de definir el ámbito territorial de la CA, se refiere *expressis verbis* a los límites territoriales con los que se efectúa la fundación de dicha Comunidad<sup>30</sup>, pues cualquier alteración de tales límites, por mínima que sea, incidirá en la estipulación estatutaria; en cambio, no será necesaria la reforma estatutaria cuando la definición que haga el EA del territorio que abarca la CA no se refiera a los límites territoriales existentes en el momento en que la CA surge<sup>31</sup>, sino que tome como referencia otros distintos, de modo que

---

<sup>30</sup> Como en el caso, v. gr., del art. 2.2 EAPV (la Comunidad vasca era una de las partes en el conflicto que resolvía la STC 99/86), que delimita el territorio de esta forma:

«El territorio de la Comunidad autónoma del País Vasco quedará integrado por los Territorios Históricos que coinciden con las provincias, **en sus actuales límites**, de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya...».

Al introducirse en tales EEAA una normación del "territorio mismo como espacio natural", dice el TC,

"Se introduce... una específica garantía territorial mediante la cual los límites geográficos con los que se constituyó al nacer la Comunidad Autónoma quedan consagrados en su norma institucional básica" (f. 4).

<sup>31</sup> Caso del art. 2º EACL (la Comunidad castellano-leonesa era la otra parte en el conflicto), que determina que

«El territorio de la Comunidad de Castilla y León comprende **el de los municipios** integrados en las provincias de...».

la alteración territorial no influya en la definición del territorio de la CA que hace el Estatuto<sup>32</sup>.

Dejando ahora de lado el carácter sin duda forzado de esta distinción, e incluso la incoherencia que subyace en la misma como se demostrará más adelante (*vid. infra* el apartado correspondiente del Capítulo dedicado a la reforma del Estatuto), lo que en este momento importa destacar es que, aunque la alteración de los municipios no implicase reforma de los Estatutos como dice el TC, sí conlleva alteración de límites provinciales y, en tanto en cuanto ello es así requiere, *ex art.* 141.1 CE, una ley orgánica. De este modo tenemos de nuevo, y es lo que queremos reseñar, que una norma que no es el EA puede incidir en la determinación del territorio de una CA, esto es, en definitiva, que el territorio de la CA no está absolutamente reservado al Estatuto.

ii) *El art. 144.c) CE en la STC 100/84.*

Pero, además de lo anterior, el TC ha sancionado un uso del art. 144.c) que supone un fortalecimiento de la concepción de la reserva estatutaria del territorio como reserva relativa y no absoluta. Tal concepción fue la que sostuvo la S. ya citada 100/84<sup>33</sup>, recaída sobre la L.O. 5/1983, de 1 de marzo, integradora de la provincia de Segovia en la Comunidad Autónoma de Castilla y León<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> Así, al referirse a «los municipios» que integran una provincia, los límites de estos pueden variar sin que se vean afectados los EEAA:

"... la modificación territorial que no lleve consigo una alteración de la configuración provincial de la Comunidad Autónoma, no entraña, en principio, una revisión formal del Estatuto, ya que en tanto las provincias subsistan con identidad propia, las alteraciones que pueden experimentar su territorios, aun cuando supongan también una modificación en el territorio de la Comunidad, no implican cambio de contenido en la norma estatutaria" (f. 5).

<sup>33</sup> Los comentarios doctrinales a esta Sentencia han sido señalados en el primer epígrafe del capítulo anterior.

<sup>34</sup> En el originario art. 2 EACL, no aparece la provincia de Segovia como parte del territorio de Castilla y León. No obstante, el Artículo único.2 de dicha L.O. dispuso que

Así es, según hemos dicho, el art. 144.c) permite a las Cortes Generales mediante ley orgánica y por motivos de interés nacional,

«Sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales a que se refiere el apartado 2 del artículo 143».

Ahora bien, la L.O. mencionada, no procedió en realidad a sustituir la iniciativa de la Diputación y de los dos tercios de la provincia en cuestión<sup>35</sup>, como dice el art. 143.2 (precepto que para nada se mienta en dicha norma), sino

«... a incorpora(r) la provincia de Segovia al proceso autonómico de Castilla y León **actualmente en curso**».

No podía ser de otro modo porque, en realidad, cuando se incorpora a la ya única provincia que quedaba sin encuadrar en la configuración del mapa territorial de las autonomías, el proceso autonómico de la Comunidad de Castilla y León no estaba en realidad «en curso», como intentaba justificar la Ley, sino que había finalizado, como lo demuestra de forma fehaciente la fecha posterior de dicha Ley respecto al Estatuto, ya aprobado, sancionado y promulgado, aunque no publicado<sup>36</sup>. Ello ha hecho afirmar a PUNSET que tal L.O. "carece de apoyatura en el art. 144.c)", toda vez que éste sirve para sustituir la iniciativa del art. 143.2, que ha de tener lugar, como se deriva de lo que es el proceso estatutario, antes de que la Asamblea *ad hoc* elabore el proyecto de EA y se tramite en las

---

«La presente Ley se integrará en el cuerpo del Estatuto de Autonomía de Castilla y León...»,

esto es, pasará a formar parte del Estatuto mismo. Nos remitimos, para el análisis del modo de integración de esta norma en el Estatuto, al capítulo de la reforma estatutaria.

<sup>35</sup> Como sucediera, en cambio, en el supuesto de la L.O. que sirvió para integrar la provincia de Almería en la Comunidad andaluza: *vid. supra* el análisis de este supuesto al analizar los modos de acceso a la autonomía.

<sup>36</sup> Así es: el EACL es la Ley orgánica 4/1983, de 25 de febrero, mientras que la L.O. 5/1983 es de 1 de marzo, aunque ambas fueron publicadas el mismo día: B.O.E. núm. 52, de 2 de marzo.

Cortes, mientras que en el caso en cuestión la ley integradora ha tenido lugar una vez aprobado el Estatuto<sup>37</sup>.

Parece claro que lo que el legislador ha llevado a cabo en este caso, y el TC ha sancionado, ha sido la interpretación más amplia, ya no del término «sustituir» que emplea el art. 144.c) (*vid. supra*, al respecto) el primer epígrafe del capítulo anterior), sino de los plazos en que dicha sustitución puede ser ejercida. Es evidente que la interpretación más lógica del art. 144.c) presupone que la sustitución de la iniciativa ha de llevarse a cabo en el momento procesal oportuno, es decir, cuando han tenido lugar las demás iniciativas de los entes locales del territorio de que se trate o, a lo sumo, en el curso de la elaboración del Estatuto. Pero la L.O. alarga *sine die* el plazo en el que dicha sustitución cabe. En el caso concreto, fue ya aprobado, sancionado y promulgado el EA, aunque aún no publicado, pero no parece que hubiese sido diferente si la norma estatutaria hubiese sido ya publicada o hubiera transcurrido tiempo desde que la CA estuviese ya en marcha, por más reiteramos, que el tenor del Artículo único tratase de justificarlo afirmando que el proceso autonómico estaba aún «en curso».

Existe, sin embargo, una diferencia importante entre que la sustitución sea en el proceso estatutario realmente en curso o que ésta haya finalizado, a saber: que en el primer caso no supone reforma de la norma estatutaria, mientras que, una vez aprobada ésta, sí, y si el EA opta por un procedimiento de reforma rígido, como de hecho es unánime, se requiere o de la aprobación de la Comunidad en cuestión para admitir la integración o, al menos, que el territorio prevea un mecanismo para que la modificación del territorio que supone dicha incorporación no suponga una reforma extraestatutaria. Esto último es, precisamente, lo que sucede con el EACL, cuya D.T.8<sup>a</sup>, introducida de forma específica,

---

<sup>37</sup> Y no solamente por esto, sino que, además, como quiera que no existe reserva formal de ley orgánica en la CE, en realidad la L.O. en cuestión no tiene apoyatura constitucional alguna (R. PUNSET, *El Senado y las Comunidades Autónomas...*, cit., p. 176). No vamos a entrar aquí en este extremo, que parece que llevaría concluir la existencia en nuestro texto de normas constitucionales-inconstitucionales, ámbito en el que habría que sumar a la ley de la que ahora estamos tratando alguna otra, como la ya citada L.O. 6/1982, de autorización para la constitución de la CA de Madrid, que tampoco es una ley aprobatoria de EA, por lo que tampoco estaría incluida en el art. 81.1 CE.



como es evidente, para solventar el caso del que estamos tratando, y que analizaremos en el lugar oportuno al tratar de la reforma del Estatuto. Algo similar ocurre con otros preceptos estatutarios, como la D.A.2ª EALR o el art. 47.2 EAPV (que también se analizarán al tratar de la reforma) por lo que se refiere a la remisión a una norma estatal en caso de modificación del territorio de la Comunidad.

Estas previsiones estatutarias, más la sanción, decimos, que el TC ha efectuado del uso por el legislador del art. 144.c) CE, y lo antes visto sobre los enclaves territoriales, llevan a concluir en lo que ahora importa que, si bien la determinación del territorio de la CA será efectuada prácticamente siempre por el EA, como reserva no puede ser calificada de absoluta *stricto sensu*<sup>38</sup> pues, aunque las excepciones a la delimitación territorial estatutaria sean muy singulares, existen, y por ello la reserva en sentido riguroso debe ser calificada como de relativa.

### 3. La organización institucional.

#### a) La organización institucional como reserva relativa y como reserva absoluta.

La materia de organización conlleva un interés mucho mayor a los efectos del análisis de la reserva estatutaria y, en general, del carácter del EA. Se decía unas líneas atrás que difícilmente puede contener una norma de necesario sentido general, como lo es una «norma institucional básica», la regulación pormenorizada de las instituciones, por más que éstas sean sólo las principales. Es obvio, pues, que la eventual reserva no puede entenderse como absoluta respecto de la regulación individualizada de los órganos, que será llevada cabo por otras normas que desarrollen el Estatuto, y en este sentido el TC ha dejado claro que

---

<sup>38</sup> En contra de lo que suele afirmar la doctrina, entre la que destacamos a I. DE OTTO, para quien en los tres primeros contenidos del art. 147.2, "la reserva excluye **por completo** una ulterior regulación estatal mediante leyes estatales distintas del propio Estatuto" (*Derecho constitucional*, cit., p. 259). En el mismo sentido (respecto a los tres primeros contenidos del 147.2), GARCIA CANALES, "La reforma de los Estatutos...", cit., p. 162.

"Tampoco existe tal reserva [estatutaria] absoluta frente a la ley de la **Comunidad Autónoma** en lo que se refiere a la organización de las instituciones autonómicas propias, cuyo desarrollo mediante ley no podría considerarse contrario al art. 147.2.c)".

En realidad, lo que este precepto quiere dar a entender es

"la absoluta exclusión de la norma estatal no estatutaria" (STC 89/84, f. 7).

Ahora bien, a nuestro juicio, sí puede y debe entenderse que la reserva de organización institucional es absoluta respecto de las instituciones en otro sentido, a saber: respecto de su existencia (entendida como creación) y, en consecuencia y de modo indefectible, respecto de la relación entre ellas. En otros términos, **está reservado de forma absoluta al EA la determinación del sistema o régimen de gobierno que implanta en la CA que él mismo origina.**

b) La vinculatoriedad de la organización institucional establecida en la CE.

En este sentido, es claro que el precepto que tratamos de analizar, el 147.2 CE, de vocación general como antes se indicaba, no impone ningún régimen de gobierno en particular, como tampoco indicaban nada a este respecto, si se recuerda, los preceptos constitucionales analizados para la elaboración de los EEAA. Ahora bien, para determinado tipo de EEAA, en concreto para los elaborados por el cauce del art. 151.2, otro precepto constitucional sí establece sus instituciones e incluso algunos caracteres importantes de las mismas. Así es, el art. 152.1 comienza estableciendo que

«En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará en...»

y cita a continuación una Asamblea legislativa, un Consejo de Gobierno, un Presidente y un Tribunal Superior de Justicia. La propia CE contesta, pues, a la cuestión de si la regulación

(general) de las instituciones autónomas está reservada al Estatuto: para las CCAA que han accedido a la autonomía por la vía del art. 151, lo está y, además, la norma estatutaria debe tener presente lo que dicho precepto establece respecto a cada institución. No es éste el lugar para el análisis de tal organización<sup>39</sup>, pero sí para tener en cuenta las ideas que resultan necesarias en orden a la mejor comprensión del carácter de los EEAA, tanto de los elaborados por la vía del art. 151.2 como del resto, y este sí es nuestro objeto.

Ha de comenzarse por insistir en que el art. 152.1 impone la organización institucional (básica si se quiere) de las CCAA de autonomía plena y sólo de ellas, pero no de las demás, sobre las que ningún precepto explicita nada terminante al respecto. Ello no obstante, ofrece pocas dudas el que en estas otras CCAA también la materia de la regulación institucional general es objeto de reserva absoluta del EA, de acuerdo con lo dicho al inicio de este apartado acerca de las exigencias que implica una norma institucional básica para ser realmente tal. Lo que llama la atención, como se ha puesto de relieve reiteradas veces, es la paradoja que supone el que los territorios que (ya porque se lo facilita la Constitución, ya porque son capaces de cumplir los onerosos requerimientos para ello) acceden a la mayor autonomía se vean, sin embargo, limitados en su capacidad de establecer y organizar sus instituciones, mientras que el resto tiene, en principio, plena libertad para lo mismo.

La contemporización de los términos de esta paradoja es posible encontrarla en la interpretación según la cual "... el esquema organizativo del art. 152 (...) operará también como un límite constitucional que condicionará los presupuestos organizativos de las llamadas comunidades autónomas «ordinarias». El silencio de la Constitución en este punto no es sinónimo de prohibición, sino más bien de libertad organizativa, ejercitable en función del nivel de autogobierno por cada comunidad desde su comienzo o en sucesivas reformas de los Estatutos, con el sólo límite de las líneas básicas establecidas por el citado art. 152"<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> El estudio se ha llevado a cabo de modo omnicomprendivo en los manuales de derecho autonómico al uso así como en monografías y artículos sobre cada una de las instituciones que señala el artículo (Asamblea legislativa, Consejo de Gobierno, Presidente y Tribunal de Justicia de la Comunidad), como puede observarse en cualquier repertorio bibliográfico.

<sup>40</sup> LEGUINA VILLA, J. "Las Comunidades Autónomas", cit, pp. 805-6, subrayado nuestro, por lo que a continuación se dirá.

Por tanto y, en resumen, las CCAA de ritmo lento pueden establecer institucionalmente lo que deseen pero con el límite máximo de lo dispuesto en el art. 152.1, esto es, con el límite de las posibilidades que tienen las CCAA de vía rápida. Esta interpretación parece pacífica (hasta donde nosotros conocemos, no hay opiniones que la contradigan), pero intuimos que no tanto por la interpretación en sí, sino porque es difícil concebir una estructura organizativa básica más completa, estando representadas en ella las tres funciones clásicas, de modo que las CCAA que -de forma paradójica- tienen más libertad, puedan "inventar" una institución básica distinta<sup>41</sup>. El único caso real, pero del todo demostrativo a estos efectos, confirma tanto lo que se deduce del texto como la teoría que se acaba de exponer: como es sabido, el Estatuto de Autonomía de La Rioja no hace alusión alguna a la existencia en la Comunidad de un Tribunal Superior de Justicia<sup>42</sup>.

#### c) La reserva de organización institucional y las CCAA de acceso lento a la autonomía.

Pero más allá de este supuesto, sin duda revelador, lo que se acaba de decir [la libertad de organización institucional de las CCAA de vía lenta que se desprende tanto de la lectura *prima facie* del 147.2.c) como de la interpretación a la que se acaba de aludir], tiene una trascendencia que, a nuestro juicio, no ha sido resaltada de manera suficiente. Los

---

<sup>41</sup> Ha de insistirse en lo de estructura organizativa 'básica', porque otras instituciones pueden ser creadas por las CCAA dentro de la competencia de autoorganización (así, p. ej., los Consejos de Relaciones Laborales instituidos por la legislación laboral vasca: cfr. al respecto la STC 35/1982, de 14 de junio, f. 2).

<sup>42</sup> En contra de lo que en su momento entendió CRUZ VILLALON, de que el contenido organizativo del art. 152.1, y en particular el Tribunal Superior de Justicia, era *ius cogens* para todas las CCAA ("La Administración de Justicia en el Estatuto de Andalucía", en AAVV, *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas*, v. II, Granada, 1984, p. 522, n. 37). Lo que no quiere decir que en la actualidad no exista un Tribunal Superior de La Rioja: el Anexo IV de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial, regula su Planta, con un total de siete Magistrados. La diferencia con el resto de los Tribunales Superiores de Justicia está, como es obvio, en que puede ser suprimido el día de mañana sin contar con el parecer de la Comunidad, cosa que no en los demás casos.



términos literales de la cita anterior que nosotros hemos subrayado ya lo apuntan: el principio dispositivo está siempre presente en el sistema, pero mientras que las CCAA de autonomía más plena sólo pueden operar con él dentro del marco constitucional del art. 152.1<sup>43</sup>, las CCAA de vía lenta pueden modificar el día de mañana su organización institucional, siquiera sea *in peius*, según la interpretación mencionada. De modo que, p. ej., sería perfectamente factible desde el punto de vista teórico-jurídico, que dichas CCAA alterasen sus normas institucionales básicas renunciando (nada menos que) a las hoy comunes Asambleas legislativas, esto es, precisamente a los órganos que caracterizan a nuestro sistema de descentralización territorial con una de las notas más propias: la autonomía política de los entes intermedios. Tan capital afirmación requiere una explicación mayor, no tanto por su posibilidad real, como por lo que se deriva de ello a los efectos que aquí importan.

La explicación ha de comenzarse afirmando que de la CE no se infiere de forma necesaria que todas las CCAA hayan de poseer una Asamblea *legislativa*<sup>44</sup>. Es más, algún precepto prevé de modo expreso la posibilidad de que los entes autonómicos carezcan de la misma y tengan en su lugar otro tipo de órgano. Nos referimos en concreto, como es sabido, al n° 5 del art. 69, que determina que la designación del cupo de Senadores que se atribuye a las CCAA como tales entes,

**«corresponderá a la Asamblea legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan sus Estatutos...».**

Los trabajos de elaboración de la Constitución no aclaran demasiado al respecto porque, si bien es cierto que el art. 60 del Anteproyecto preveía que todos los «Territorios

---

<sup>43</sup> Que no determina sólo las instituciones, sino también algunas de sus características: así, que la Asamblea sea elegida por sufragio universal, que responda al principio de representación proporcional o que asegure la representación de las diversas zonas del territorio; que el Presidente sea elegido por la Asamblea de entre sus miembros y que, junto con el Consejo de Gobierno, sea políticamente responsable ante la Asamblea.

<sup>44</sup> Por todos, TOMAS Y VALIENTE, quien afirma que la CE "no impone" a las CCAA el poder legislativo (*El reparto...*, cit., p. 44).

Autónomos» tuviesen una Asamblea de este tipo a la que correspondería la elección de estos Senadores, también lo es que sólo se contemplaba un único modelo de Estatuto<sup>45</sup> con una misma organización institucional. De hecho, en toda la tramitación del actual art. 69 no se vuelve a hacer referencia al órgano que deberá elegir a este cupo de Senadores hasta la redacción final del mismo por la Comisión Mixta, que es la que, sin ningún precedente en los Informes y Dictámenes previos, incorpora dicho inciso. Si tomamos a esta Comisión como el órgano definitivo (como de hecho así fue) para la fijación de la redacción de los preceptos constitucionales, esto es, si entendemos que su actividad es imputable al "constituyente", entonces ha de deducirse, desde el tenor de dicho inciso, que el constituyente no abrigaba mucha seguridad acerca de la generalización de una Asamblea **legislativa** en todas las CCAA<sup>46</sup> y que, en consecuencia, por si una interpretación general fuera insuficiente, se confirma la idea apuntada de que las CCAA de acceso lento a la autonomía no habían de tener por fuerza una Asamblea o, al menos, una Asamblea legislativa<sup>47</sup>. Ello es independiente, por supuesto, y como en diversas ocasiones se ha puesto de relieve, de que existan numerosos argumentos dentro del texto constitucional que abonan la posibilidad, y aun la conveniencia (pero no estrictamente la **necesidad**), de que tales CCAA dispongan de ese órgano<sup>48</sup>. Pues bien, la repercusión teórica de la anterior afirmación (que no todos los

---

<sup>45</sup> Vid. el apartado correspondiente a la elaboración y aprobación de la norma estatutaria, y en particular la cita de LINDE PANIAGUA sobre esta cuestión.

<sup>46</sup> V. MARTINEZ LOPEZ-MUÑIZ, J.L., "Naturaleza de la función de las Asambleas Legislativas. Algunas consecuencias críticas", en *Las Cortes Generales*, I.E.F., Madrid, 1987, pp. 1654-5.

<sup>47</sup> En alguna importante norma cercana a la promulgación de la CE, es evidente que el legislador sigue en esta misma idea: así. el art. 14.2 *in fine* L.O.R.D.M.R. El que las Ciudades de Ceuta y Melilla vayan a tener una Asamblea pero sin potestad legislativa, si prosperan los proyectos de EEAA tal y como se han presentado por el Gobierno, de nuevo no puede ser tomado, sin embargo, como confirmación de lo que estamos diciendo, pues ya ha quedado dicho que estos Estatutos no son de Comunidades Autónomas, y por ende no pueden ser considerados desde la misma perspectiva: en estos casos dispondrían de una Asamblea con tal poder si así lo estimase conveniente el legislador estatal, pero no porque así lo pretendiesen ambos territorios y les ampare para ello el principio de autonomía, cosa que sí acaece con las Comunidades Autónomas.

<sup>48</sup> Cfr., p. ej., MODERNE, F. y BON, F., *Les autonomies regionales dans la Constitution Espagnole*, Economica, París, 1981, pp. 86 a 89. Entre esos argumentos, sin embargo, no se encuentra el que del art. 147 se deduzca "... un contenido obligado que

territorios autónomos han de tener de modo necesario una Asamblea legislativa) es crucial para el sistema ideado por la CE, toda vez que ello implicaba la posibilidad de una total deshomogeneización entre los entes autonómicos.

Así es, *de facto*, la base de todo el sistema de descentralización territorial tal y como hoy opera, en buena medida se encuentra en la generalización de la organización institucional que el art. 152.1 apunta para los EEAA elaborados por el cauce del art. 151.2, a todas las CCAA ordinarias, en virtud del punto V.9 del *Informe de la Comisión de Expertos*, premisa del apartado 4 de los Acuerdos Autonómicos de 1981. Si el contenido de estos ha sido calificado de convención constitucional como dijimos en la Introducción, este fenómeno concreto de la generalización del modo organizativo del art. 152.1 ha llevado más lejos aún a SANTAMARIA, que lo ha calificado de "mutación constitucional"<sup>49</sup>. Ello no es otra cosa, como ha recordado M. ARAGON, que el resultado de una elección entre "uno de los diversos modelos posibles que permitían las genéricas y abiertas disposiciones constitucionales", elección que se llevó a cabo por acuerdo de las dos principales fuerzas políticas en aquél entonces. El resultado de esa opción fue "la generalización de la autonomía y la homogeneización de las autonomías (todas las Comunidades Autónomas con autonomía del mismo rango, es decir, con Gobierno y Parlamento y, en consecuencia, con competencias legislativas)"<sup>50</sup>. De modo que todas ellas disponen de un sistema similar en el que la pieza

---

ha(ya) dado origen a una estructura semejante, con diferencias funcionales que no cabe reputar de esenciales", estructura compuesta básicamente un Parlamento con funciones normativas y de impulso y control políticos y un Consejo de Gobierno, tal y como afirma SOLOZABAL ("El marco constitucional...", cit., p. 88). Este resultado es consecuencia del acuerdo político (en concreto de los Acuerdos Autonómicos de 1981, tal y como expusimos en el Cap. I), no, desde luego, de lo que dispone el art. 147 que, por lo demás, va de suyo cualquiera que sea la norma que se denomine "Estatuto", ya se refiera a un ente territorial o, como de modo más usual sucede, a una sociedad (*vid. supra*, en este sentido, lo expuesto en el Cap. II).

<sup>49</sup> SANTAMARIA PASTOR, *Fundamentos...*, p. 508 y p. 618. Parece difícil, sin embargo, admitir la figura de la mutación en nuestro sistema, por las razones expuestas al tratar del quebrantamiento o de la autorruptura de la Constitución (V. el Capítulo introductorio).

<sup>50</sup> ARAGON REYES, "La actividad legislativa de las Comunidades Autónomas", cit., p. 587, subrayados del propio autor.

principal del mismo es un órgano con capacidad legislativa<sup>51</sup>.

Es justo la institución legislativa la que posibilita que el ente intermedio autonómico no sólo pueda ejecutar lo establecido por otros entes (en cuyo caso estaríamos ante la "mera" descentralización) sino también establecer la dirección política -que puede llegar a ser contraria, incluso, a la del Gobierno de la nación- pero no en abstracto, sino traduciéndola normativamente, esto es, creando normas, y además normas de rango legal nada menos, en las competencias que posea en exclusividad y, en la medida en que se lo permita, en las competencias sobre las que pueda efectuar un desarrollo legislativo de cierto tipo de normas que establezca el Estado (las leyes-marco y las legislación "básica")<sup>52</sup>. En definitiva, el sistema del que hoy disfrutamos, es en realidad y en buena medida, el resultado de una determinada forma de aplicación de este precepto constitucional (art. 147.2.c) en virtud del principio dispositivo. Esa aplicación por los territorios que accedieron a la autonomía en su momento, fue igual o muy similar en lo que a la organización institucional se refiere, debido a los Acuerdos de 1981 pero, con el texto constitucional en el mano, pudo haber sido manera distinta. Junto con este precepto se encuentran los que de modo tradicional se entienden por verdaderos caracterizadores del sistema: aquellos que regulan la distribución de competencias. Y, en efecto, estos son los que en verdad determinan el *quantum* real de la autonomía de un sistema... pero siempre y cuando los entes intermedios del mismo posean capacidad normativa con la que ejercer dichas competencias (lo que es así, por definición, en los

---

<sup>51</sup> Contra lo que entendiera en un principio T.R. FERNANDEZ, "La organización territorial del Estado...", cit.: "Las Comunidades de Derecho Común carecen, por el contrario, de... poder legislativo propio...", de modo que "se mueven solamente en el nivel secundario de la simple descentralización administrativa", frente a la "sustancia política" de las otras (p. 351), y no sólo eso, sino que "Ambos niveles, político y administrativo, parecen estar incomunicados entre sí, ya que, una vez ejercitada la iniciativa del proceso autonómico... no se prevé ninguna forma de pasar del nivel inferior administrativo al superior político" (p. 352).

<sup>52</sup> Aunque algo de razón tiene L.M. DIEZ-PICAZO cuando dice que no parece que sea en la potestad legislativa donde radique la esencia de la autonomía política, frente a lo que se suele mantener por la generalidad de la doctrina, sino más bien en que las relaciones entre las CCAA y el Estado son "*relaciones jurídico-constitucionales*", queriendo significar con ello que son indisponibles de modo unilateral por el legislador estatal ("Ley autonómica y ley estatal", *R.E.D.C.*, num. 25, 1989, p. 83, n. 60), es indudable la importancia de la institución representativo-legislativa en los entes autonómicos territoriales intermedios.



sistemas federales, pero no en otros, como en el nuestro, en el que es necesaria la explícita opción por esta posibilidad). Muy raramente -que nosotros hayamos advertido al menos- se ha hecho suficiente hincapié en este extremo, preterido en favor del de las competencias. Este, como dice TORNOS, "... ha pasado a un primer plano en todas las discusiones", lo que "tal vez, ha hecho olvidar que los Estatutos, una vez aprobados, son la norma institucional básica, y por tanto, la norma que regulará el funcionamiento de la nueva Comunidad autónoma, las relaciones entre sus órganos de gobierno, el modo de producción de sus actos y disposiciones"<sup>53</sup>.

d) La reserva de las relaciones institucionales autonómicas: la capacidad de disolución de las Asambleas por el Presidente de la Comunidad.

Pero, unida al carácter absoluto de reserva estatutaria que tiene la organización institucional en el sentido dado por nosotros antes (creación de las instituciones y sistema de relaciones entre ellas), la estrecha relación que de hecho se ha acabado estableciendo entre el art. 147.2.c) y el 152.1, permite colegir otras conclusiones de no escasa importancia. La principal de ellas se refiere a las relaciones entre las instituciones, esto es, al régimen concreto que este último precepto implanta para las CCAA del art. 151 pero que, por la generalización que ha tenido lugar, se extiende hoy a todas.

El citado art. 152.1 determina en su primer párrafo que el Presidente de la Comunidad es

«elegido por la Asamblea, de entre sus miembros»,

y finaliza estableciendo que

---

<sup>53</sup> TORNOS MAS, "Los Estatutos...", cit., p. 155, n. 40, es el único autor que, aunque en nota, llama la atención sobre este dato de tanta relevancia para el sistema, como hemos tratado de subrayar. Por supuesto, es posible razonar a la inversa: si no hubiera competencias que ejercer por una Asamblea, de poco serviría una amplia potestad de ésta. La llamada de atención que aquí se pretende hacer consiste en que ambos extremos son indispensables en el sistema autonómico, tal y como ha quedado configurado.

«El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea».

En esencia, el régimen responde, pues, a las características de lo que se conoce como sistema parlamentario<sup>54</sup>, y los EEAA deberán observar en la regulación de sus

---

<sup>54</sup> Como señalan de modo reiterado tanto la jurisprudencia (p. ej., la STC 16/1984, de 6 de febrero, f. 6) como la doctrina (cfr., por todos, MUÑOZ MACHADO, *Derecho público...*, cit., v. II, p. 26, o SAINZ ARNAIZ, A., "Las relaciones Gobierno-Parlamento en la Comunidad Autónoma del País Vasco", en *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas*, cit., v. II, p. 641). Sin embargo, hay ocasiones en que se introduce alguna nota que no responde en puridad a este sistema, como el mecanismo conocido en general como de "investidura automática" (esto es, designación "automática" como Presidente de la Comunidad del candidato del partido con mayor número de escaños en la Asamblea, tras un plazo -de dos meses en todos los supuestos- en el que en las sucesivas votaciones no resulte elegido ninguno de los presentados; se trata de una solución prevista en el art. 196 L.O.R.E.G. para la elección de alcalde, aunque en este caso el criterio es el del mayor número de votos conseguidos) que contemplan algunos EEAA: el de Andalucía (art. 37.3), el de Castilla-La Mancha (art. 14.5) y la LORARFNa. (art. 29.3). Algún autor ha afirmado que este mecanismo "es de constitucionalidad más que dudosa, por no decir que de una inconstitucionalidad manifiesta" (PEREZ ROYO, J., "Reflexiones sobre la contribución de la jurisprudencia constitucional a la construcción del Estado autonómico", cit., p. 16). No parece que sea esto lo que se deduce de la STC 16/1984, de 6 de febrero, que tuvo por objeto, precisamente, la investidura por este mecanismo del Presidente de Navarra (casi se diría que de la misma se deduce lo contrario: v. nota siguiente). Sin embargo, coincidimos con el juicio del mencionado autor si lo entendemos referido a uno de los casos, el de Estatuto andaluz, puesto que habiendo accedido a la autonomía por el cauce del art. 151, por fuerza debe observar el contenido del art. 152.1, que establece entre otras cosas que el Presidente debe ser «elegido por la Asamblea» de modo que no puede ser nominado de forma automática. Ahora bien, ello no tiene porqué ser así en los otros dos supuestos, por la razón antes expuesta de que, al haber accedido por la vía lenta a la autonomía, no se encuentran constreñidos los EEAA de esas Comunidades por el art. 152: "el régimen parlamentario que establece la Constitución para las Comunidades Autónomas", como dice el mismo PEREZ ROYO (*Ibidem*), lo es sólo para 'las del 151', y el hecho de que 'las del 143' hayan dispuesto el mismo sistema institucional, no supone, a nuestro entender, que deban observar las mismas relaciones entre ellas; pueden introducir elementos distintos, como ha sido el caso. Cuestión de orden diferente es que la novedad introducida trastoque "el principio básico del régimen parlamentario", como demuestra bien el autor, pero este trastocamiento de una categoría regimental parlamentaria no equivale a inconstitucionalidad tratándose de CCAA de vía lenta por esa paradójica mayor libertad organizativa de la que disponen. No es, pues, que el TC "huy(a) comprensiblemente de examinar la constitucionalidad del art. 29 de la LORAFNA" y que entre "a resolver el problema como si en principio no existiera ninguna contradicción entre él y el artículo 152 de la Constitución" (*Idem*, p. 17), sino que, a nuestro modesto juicio, así es como debió actuar en el caso en cuestión.

instituciones, como mínimo, lo establecido en el precepto constitucional.

Ello no es óbice, sin embargo, para que los mismos puedan introducir otros caracteres que, sin alterar lo establecido por el 152.1, complementen, incluso de modo esencial, ese tipo de sistema. Tal es el caso, p. ej., de las correcciones a dicho sistema que supongan lo que desde MIRKINE-GUETZEVITCH se conoce como su racionalización<sup>55</sup>. Ahora bien, si se introducen elementos tan esenciales a esa relación institucional que contribuyan a caracterizar de forma definitiva el sistema, y si el EA es, como lo describe la CE, «norma institucional básica», es indudable que esos elementos deben constar en él<sup>56</sup>, y no en normas inferiores. No es esto lo que sucede, como es sabido, en los casos en que en la actualidad les es permitido a los Presidentes de algunas CCAA disolver las Asambleas<sup>57</sup>.

---

<sup>55</sup> Como es sabido B. MIRKINE-GUETZEVITCH, enuncia su teoría en la obra *Modernas tendencias del Derecho Constitucional*, (traducida al castellano -Reus, Madrid, 1934- por S. Álvarez Gendín en una edición a la que el autor francés incorporó un capítulo más dedicado al sistema español republicano). En concreto, la racionalización del parlamentarismo y su concepción de éste como "teoría del *equilibrio* (el equilibrio roto entre los Poderes legislativo y ejecutivo se restablece acudiendo a los electores, los cuáles, por el derecho de disolución, que pertenece al Jefe del Estado, resuelven el conflicto entre los dos Poderes)" es tratada en las pp. 13 a 19, así como en las expresivas pp. XIV y XV a la introducción francesa. La teoría se ha convertido en práctica y ha calado hondo en general, y en particular en nuestro sistema, de modo que, en la última STC citada (16/84) y en el mismo fundamento (6º), el Alto Tribunal afirma que "Junto al principio de legitimidad democrática... y la forma parlamentaria de gobierno, nuestra Constitución se inspira en un principio de racionalización de esta forma...", que ciertos EEAA persiguen con el arbitrio del mecanismo de la investidura automática.

<sup>56</sup> En el mismo sentido, ZAGREBELSKY, *Manuale...*, cit., p. 244.

<sup>57</sup> El primero de ellos fue el caso del País Vasco, según su Ley de Gobierno 7/1981, de 30 de junio, art. 50. A continuación el de Cataluña, por Ley 8/1985, de 24 de mayo, que modifica el art. 46 de la Ley 3/1982, de 25 de marzo, del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad. Más tarde el de Galicia, por Ley 11/1988, de 20 de octubre, que reforma el art. 24 de la Ley 1/1983, de 22 de febrero, reguladora de la Junta y su Presidente. La Comunidad restante de autonomía plena, Andalucía, ha sido mucho más tardía respecto a esta cuestión y, tras modificar el art. 14 de la Ley 6/1983 del Gobierno y de la Administración, permitiendo al Presidente de la Junta anticipar el proceso electoral si las elecciones recayeran en cierto período poco propicio para su celebración (por Ley 1/1990, de 30 de enero), potestad que no suponía la libertad de disolución (v. al respecto, J. LASARTE, "Convocatoria anticipada de elecciones y disolución del Parlamento: El caso de Andalucía", en *R.C.G.*, núm. 19, 1990), ha acabado por conferírsela a su Presidente [Ley 6/1994, de 18 de mayo que, entre otras cosas, introduce una nueva letra d) al art. 14 de la

Como se recordará, después de aprobados los tres primeros EEAA se emitió el *Informe de Expertos sobre Autonomías*, cuyo punto V.9 propugnaba que "El órgano ejecutivo [de las CCAA] no podrá disolver la Asamblea en ningún caso y ésta sólo mediante un voto de censura constructivo podrá sustituir a aquél". Los *Acuerdos autonómicos* posteriores no hacen una referencia tan explícita a este extremo pero, desde luego, su intención es palmaria cuando en el apartado intitulado «Respeto a los Estatutos de Autonomía en vigor», especificaron: "Deberán establecerse contactos con los Consejos de Gobierno y las fuerzas políticas de Cataluña, País Vasco y Galicia con la finalidad de hallar una fórmula que impida al Consejo de Gobierno u Organo ejecutivo disolver al Parlamento o Asamblea" (punto 8.2º). Hoy es obvio que no se llegó a tal acuerdo en dichos casos, pero ¿y en los Estatutos que se aprobaron a partir de entonces?.

Parte de ellos prohibieron de forma explícita la disolución de la Asamblea con la excepción del supuesto de que en los dos meses posteriores a las elecciones aquélla no consiga elegir Presidente de la Comunidad (así, el de Ast.: art. 25.1; Cant.: 10.3 por remisión al 16.2; La Rioja: 18.3; Mur.: 27.3; Ext.: 20.2; Bal.: 19.2; Mad.: 10.1). Hay alguno que ni siquiera prevé esta excepción pues, además de prohibir la disolución, arbitra, como hemos dicho, el mecanismo de la investidura automática proclamando Presidente al candidato del partido que más escaños tenga tras sucesivas votaciones en las que no se consiga el acuerdo respecto a ninguno (C.-L.M.: arts. 10.1 y 14.5, y así podría, quizá, sobrentenderse también en el caso de la LORARFNa., pues en su art. 15.1 determina que «El Parlamento será elegido... por un período de cuatro años», y el 29.3 dispone -cabría interpretar que en consecuencia- el mecanismo de investidura automática; pero lo cierto es que no prohíbe *expressis verbis* la disolución del Parlamento como ocurre con los casos antes reseñados). Junto a estos, los hay también que no se refieren de ningún modo a la disolución (los de Valencia, Aragón, Canarias, Navarra -de acuerdo con la precisión anterior- y Castilla y León), lo que sin problemas podía ser interpretado como se ha hecho hasta ahora con los

---

Ley 6/83 citada, y un nuevo Título IV regulador «De las relaciones del Presidente y del Consejo Gobierno con el Parlamento»]. A estas facultades de disolución, la legislación estatal les ha otorgado carta de naturaleza reconociéndolas efectos en el art. 42.1 L.O.R.E.G. Pero, como diremos de inmediato, no son sólo los Presidentes de estas CCAA, que tienen en común su mayor techo competencial, los únicos que tienen la facultad disolutoria: *vid.* la nota siguiente.



de las CCAA de acceso rápido, esto es, que en ellas cabe la aprobación de una ley que confiera a sus Presidentes la capacidad de disolver las Asambleas respectivas: así ha sucedido con las Comunidades de Valencia y de Madrid<sup>58</sup>.

De que los Presidentes autonómicos dispongan de la potestad de disolver la Asamblea son varios los autores partidarios<sup>59</sup>. Desde que se ideara la racionalización del parlamentarismo resulta evidente que la disolución del Parlamento es el instrumento más eficaz para resolver las situaciones de ingobernabilidad a las que por el juego de las mayorías y minorías pueda verse abocado un ente, cualquiera que sea el ámbito territorial de éste: estatal o regional<sup>60</sup>. Pero cosa muy distinta<sup>61</sup> es que la misma pueda ser atribuida por ley, considerada la ley como instrumento subsidiario de la muy costosa reforma del Estatuto, que habría de contar con la probable oposición de las Cortes Generales, vale decir, por tanto, de

---

<sup>58</sup> En efecto, la Ley 8/1990, de 27 de diciembre, de la Comunidad Valenciana, que reforma la Ley 5/1983, de 30 de Diciembre, de Gobierno Valenciano, prevé que su Presidente pueda

«Disolver las Cortes Valencianas, previa deliberación del Gobierno Valenciano, mediante Decreto con los requisitos que se establezcan en la Ley Electoral para la convocatoria de las elecciones...»

Y la Ley 5/1990, de 17 de mayo, de la Comunidad de Madrid, hace lo propio en su art. 1.1:

«El Presidente de la Comunidad de Madrid, previa deliberación del Consejo de Gobierno, y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá acordar la disolución anticipada de la Asamblea de Madrid».

<sup>59</sup> Al menos para algunas CCAA: por citar dos opiniones relativamente recientes, J. LASARTE, Ob. cit., o BALAGUER CALLEJON, M.L., "Derecho de disolución e investidura automática en las Comunidades Autónomas", *R.C.G.*, núm. 18., 1989, p. 277; para el sistema vasco, habida cuenta de sus peculiaridades, también se muestra partidario GARCÍA ROCA, F.J., "El sistema de gobierno parlamentario en el Parlamento Vasco. Moción de censura individual y derecho a la disolución anticipada", *R.E.P.*, núms. 46-47, 1985, p. 236.

<sup>60</sup> Buena prueba de ello lo constituyó la última parte de la segunda legislatura de la Comunidad de Madrid, a raíz del cambio de Grupo de algunos parlamentarios, causa directa de la Ley 5/1990 antes citada, según se especifica sin ambages en su Exposición de Motivos.

<sup>61</sup> De la que son partidarios los últimos autores citados.

las fuerzas políticas mayoritarias en el momento. Esta razón, sin embargo, no hace que dejen de ser supuestos más cercanos a la inconstitucionalidad que lo contrario, tal y como nosotros lo entendemos por la razón que a continuación decimos.

Otorgar por simple ley una potestad al ejecutivo frente al legislativo como es la de disolución, tan fundamental y tan inherente<sup>62</sup> a la caracterización jurídico-política de un sistema, y que, por lo tanto, como dice TORNOS, "... siempre podrá ser derogada por otra posterior, dado que una y otra tienen el mismo rango jerárquico"<sup>63</sup> es, desde luego, del todo incorrecto desde el punto de vista de la teoría constitucional; y, desde una interpretación literal del 147.2.c) CE, susceptible de ser considerado inconstitucional por inobservancia de dicho precepto<sup>64</sup>.

Resulta obvio que la relación entre los órganos es una cuestión que no puede ser despachada con una "simple" ley, porque es, entendemos, una materia objeto de reserva

---

<sup>62</sup> El término no es nuevo: el TC ha hablado alguna vez de "contenido inherente", si bien refiriéndose a las competencias, (p. ej., en la STC 42/1981, de 22 de diciembre, f. 2).

<sup>63</sup> TORNOS MAS, "Los Estatutos...", cit., p. 155, n. 40.

<sup>64</sup> En contra, TOMAS VILLARROYA, quien entiende que la introducción de esta facultad (ha de sobrentenderse que por vía extraestatutaria) puede venir sustentada tanto por la competencia del art. 148.1.1º CE, como por "los principios propios del régimen parlamentario que inspiran toda la Constitución" -en particular el art. 1, que enuncia como forma política del Estado la monarquía constitucional- como, sobre todo, por la "exigencia de una homogeneidad esencial" entre el Estado central y los entes territoriales que, si se observa en los Estados federales, con mayor razón debe observarse en los regionales ("La fuentes del Derecho en las Comunidades Autónomas", *La Constitución y las fuentes...*, cit., pp. 147-8). Del mismo parecer, apoyándose en el anterior autor, es SAINZ ARNAIZ, Ob. cit., p. 642. También entiende que "Sin duda, en dicha competencia [la del art. 148.1.1º] debe incluirse la elaboración de los mecanismos de relación entre las instituciones...", DUQUE VILLANUEVA, J.C., "Los decretos legislativos de las Comunidades Autónomas", *R.C.G.*, núm. 7, 1986, p. 58. Sin duda es más "racional" (en los dos sentidos: en el de más lógico y en el de contribuir a racionalizar más el sistema parlamentario adoptado por las CCAA) la facultad de que los Presidentes autonómicos puedan disolver las Asambleas, aunque ello, desde luego, no contribuiría precisamente a homogeneizar el funcionamiento del sistema general, que era la preocupación primaria, sin duda, del viejo maestro, pero ello no empece para mantener que dicha facultad debe estar recogida en los EEAA, no en leyes autonómicas.

estatutaria **absoluta**, en el sentido en que MORTATI la describiera<sup>65</sup>. Como ha escrito con precisión J.J. SOLOZABAL, "El fundamento de esta reserva debe verse en el carácter fundante del sistema de autogobierno de la Comunidad previsto en la Constitución y atribuido por ésta al Estatuto; y en la condición del Estatuto, que debido a su preeminencia en el sistema de fuentes del ordenamiento territorial y a la intervención del Estado en su elaboración y aprobación, impide que la función a él reservada sea usurpada por el legislador ordinario de la comunidad autónoma. La reserva estatutaria es obstáculo no sólo a la reforma del Estatuto por ley ordinaria territorial, sino a la asunción por ésta de regulaciones constitucionalmente reservadas al Estatuto. **En este ámbito de la reserva habrá que incluir necesariamente el establecimiento de los principios esenciales y las determinaciones básicas de la forma de gobierno de la Comunidad**"<sup>66</sup>. Esta reserva atañe en principio a las CCAA del art. 151 pero, en la medida en que el resto ha acabado adoptando el mismo sistema que aquéllas, las concierne sin duda de igual modo.

En fin, abundando en estas mismas consideraciones, la disolución del Parlamento autonómico, atañe principal, pero no únicamente, a las relaciones entre instituciones autonómicas. Así, por un lado, el caso que CRUZ VILLALON pone como ejemplo de una reforma de la organización de los poderes internos de las CCAA que afecte las relaciones Estado-CCAA (presupuesto para aplicar un procedimiento de reforma estatutario y no otro, como se analizará en su momento) es, precisamente, éste de la "disolución anticipada del

---

<sup>65</sup> *Vid. ut supra.*

<sup>66</sup> SOLOZABAL ECHAVARRIA, "Sobre los supuestos jurídicos de la cobertura institucional del pluralismo territorial", cit., p. 24, n. 14. En el mismo sentido, J.I. MORILLO-VELARDE PEREZ ya dijo antes de la aprobación de la primera ley que recoge la facultad disolutoria, que "La organización de estos -refiriéndose a los órganos legislativos-, su estructura y las relaciones con otros órganos de gobierno no pueden quedar diferidas a la disponibilidad de los Estatutos, sino que al identificarse con las necesidades de la «organización tipo» han de someterse necesariamente a los principios que rigen ésta, es decir, sistema parlamentario de representación democrática y proporcional en los términos del artículo 152.1" ("El contenido del Estatuto", *Comunidades Autónomas. Solidaridad, Estatutos, organización, convenios*, cit., pp. 149-150). Para E. AJA se trata más de una cuestión de buena técnica legislativa que de constitucionalidad, y afirma así que "habría sido más correcto desde un punto de vista técnico que se procediese a la reforma del Estatuto, y más si se tiene en cuenta la existencia de un procedimiento particular" de reforma, refiriéndose a aquél por el que se facilita la misma en caso de que la modificación estatutaria no afecte a las relaciones entre la CA y el Estado (en Albertí, E. e.a., *Manual de Dret Públic de Catalunya*, cit., p. 118).

Parlamento (que), aunque se tratase de «simple alteración de la organización de los poderes de la Comunidad Autónoma», quizá pudiera alegarse que afecta a sus relaciones con el Estado, al posibilitar una proliferación de los procesos electorales, que pudiera considerarse inconveniente para el sistema político en su conjunto"<sup>67</sup>.

Por otro, no conviene olvidar tampoco que la Asamblea se encuentra compuesta por miembros que, en calidad de tales, ostentan determinados derechos, privilegios y obligaciones recogidos en los EEAA para que se extiendan a lo largo de toda una legislatura "normal", pues ninguno de estos prevé que la misma se trunque por la disolución anticipada. La STC 36/81 declara la inconstitucionalidad de una ley autonómica por suponer una reforma del EAPV sin observar los cauces pertinentes (f. 4). 'Casualmente', el objeto de dicha ley era la extensión de una cualidad a los parlamentarios autonómicos que no estaba contemplada en el EA. La disolución de la Asamblea supone justo lo contrario: desposeer a los parlamentarios de todos sus derechos y obligaciones sin que tampoco esté previsto en los EEAA. Nada empece para que tales parlamentarios dejen de serlo antes de que transcurra el plazo normal de una legislatura por disolución de la institución de la que forman parte, pero ello debe constar así en la norma institucional básica en virtud de la cual accedieron a su estatus y que, por tanto, es la que debe determinar también las circunstancias por las que dejan de ostentarlo.

#### e) La Administración autonómica como objeto de la reserva.

Por último, en lo que respecta a este extremo de las «instituciones autónomas propias», se plantea si entre las mismas se encuentra la administración autonómica, además de las instituciones políticas. Al emplear el término «instituciones» en general, distinto del que se emplea para designar la competencia exclusiva del art. 148.1.1<sup>a</sup> [organización de las «instituciones de autogobierno» de la Comunidad, expresión a la que, como ha reiterado la jurisprudencia constitucional, no puede dársele "un alcance mayor que el que deriva de la

---

<sup>67</sup> CRUZ VILLALON, P., Comentario al art. 75, en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía* (S. Muñoz Machado, dir.), I.E.A.L., Madrid, 1987, p. 816., n. 4.



Constitución (art. 152.1) y de los propios Estatutos -Asamblea legislativa, Consejo de Gobierno y Presidente-...<sup>68</sup>], parece que debe entenderse la fórmula del 147.2.c) como omnicomprendensiva del régimen general (según corresponde a una norma institucional «básica») de todas las instituciones, incluidas, por tanto, las administrativas<sup>69</sup>. El TC ha tomado como causa de la competencia de autoorganización administrativa de las CCAA tan sólo

"la competencia por ellas asumida respecto a la organización de sus propias Administraciones" (STC 76/83, f. 38 *in fine*).

Es decir, la concibe como una competencia inherente a la propia Comunidad ente en calidad de ente, no como competencia específica enumerada entre las contenidas en el art. 148.1, y tampoco como una de las competencias residuales a las que se refiere el art. 149.3, puesto que si así hubiera sido, no hubieran podido asumirla los EEAA de las CCAA de vía lenta hasta transcurridos cinco años de su emanación y previa su reforma.

Si hubiera que buscar algún precepto constitucional como base de esta competencia podría considerarse que la misma proviene, más que de ningún otro sitio, de la genérica expresión del art. 147.2.c). Ahora bien, como quiera que el art. 149.1.18 establece a su vez como competencia exclusiva estatal

«Las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios...»,

resulta obvio que dicha reserva no podrá ser absoluta, como el TC se ha encargado de poner de manifiesto (en la Sentencia y fundamento antes citados), pues el Estado tendrá siempre en

---

<sup>68</sup> SSTC 76/1983, de 5 de agosto, f. 38 y 132/1989, de 18 de julio, f. 21, en contra de lo que opina T. FONT, para quien en la expresión que emplea el art. 148.1.1 "cabe incluir con toda naturalidad la potestad de organizar la Administración Pública propia de las Comunidades Autónomas, debiéndose entender que las instituciones de autogobierno no son únicamente los órganos políticos autónomos" ("La Administración pública", en Aja *e.a.*, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, cit., p. 290).

<sup>69</sup> Para FONT, ambas fórmulas deben "entenderse con un significado equivalente" ("La Administración pública", en *El sistema jurídico...*, cit., p. 291). Ello iría, no obstante, en contra del principio de economía legislativa.

su mano la posibilidad de regular los aspectos "básicos" de la Administración autonómica<sup>70</sup>.

En la práctica, los EEAA de las CCAA de vía lenta se limitan a reiterar como primera de sus competencias exclusivas los términos del 148.1.1<sup>71</sup>. Sin embargo, a la hora de regular las leyes institucionales básicas, la gran mayoría de ellas regulan de forma conjunta las instituciones políticas de autogobierno y las administraciones autonómicas, justificándolo tanto por el principio de economía legislativa como por la ambivalente naturaleza (política y administrativa) de los órganos de gobierno (puede verse, v. gr., la Exposición de Motivos de la Ley 2/1984, de 7 de junio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Extremadura). Como mínimo, la reserva es, pues, relativa y, si a ello se añade la jurisprudencia constitucional en el sentido visto, parece claro que de entender existente una eventual reserva autonómica sobre la Administración, se tratará de una reserva 'débil'.

---

<sup>70</sup> Que esto es así resulta indudable. Lo que se discute es hasta dónde llega la competencia del Estado en virtud del 149.1.18. En este sentido, la jurisprudencia constitucional parece vacilante. Así, en la STC 32/1981, de 28 de julio, se mostró claramente favorable a la competencia autonómica de autoorganización. Sin embargo, en la STC 76/83, sobre el proyecto de L.O.A.P.A., hizo mucho más hincapié en las posibilidades de intervención del Estado, incluso con medidas organizativas muy concretas (suspensión de contratos de personal o nombramiento de funcionarios interinos) (fallo que ha sido criticado por MUÑOZ MACHADO, en su *Derecho Público...*, cit., v. II, p. 71). La STC 35/1984, de 14 de junio, parece volver de nuevo al sentido de la primera. La STC 227/1988, de 29 de noviembre, vuelve a insistir en que dicha potestad se encuentra limitada por el art. 149.1.18, que alcanza también a las Corporaciones de Derecho público autonómicas (f. 24). Lo que en todo caso sí es posible colegir en dicha jurisprudencia es que corresponde a la CA en exclusiva la organización interna entendida en sentido estricto, mientras que en extremos distintos, como "los aspectos esenciales de la organización de la burocracia" (STC 76/83, f. 38), u otros, el Estado puede incidir en virtud de la competencia que le otorga el art. 149.1.18: cfr. FONT, T., en Albertí, E. e. a., *Manual de Dret Públic de Catalunya*, cit., pp. 376-8.

<sup>71</sup> Salvo el caso del EACan. que, efectivamente, en su art. 29 establece como «competencia exclusiva» «1. La organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno y de sus Organismos autónomos»; a tenor de lo dicho antes sobre el 149.1.18 resulta dudosa la exclusividad del segundo inciso.

#### 4. La sede de las instituciones autónomas propias.

Pero el art. 147.2.c) CE incluye todavía otro extremo como contenido del EA y referido también a las instituciones: la determinación de su sede. Lo que en principio aparenta ser una reserva sencilla<sup>72</sup>, suscitó en la práctica el problema de su naturaleza, asunto que fue tratado por el TC en la Sentencia, ya citada, 89/84. Uno de los motivos por los que la parte actora en el litigio solicitaba la declaración de inconstitucionalidad del Estatuto de Castilla y León era, precisamente, la infracción del art. 147.2.c) por no especificar cuál sería la sede de las instituciones autonómicas sino de forma indirecta: mediante la remisión a una ley aprobada por dos tercios de la Cámara en su primera sesión ordinaria. Son varios, además del de Castilla y León, los EEAA que hacen esta remisión: EAPV, EAAnd. o EACLM<sup>73</sup>.

Es en este supuesto en el que el TC acude a la designación de reserva relativa, por contraposición al de reserva absoluta, tal y como adelantamos al inicio de este apartado: según el Alto Tribunal, del art. 147.2.c) "no puede deducirse una reserva estatutaria absoluta" (debe sobrentenderse que sólo respecto al extremo de la fijación de la sede de las instituciones). Lo que este precepto quiere dar a entender es, dice el TC, "la absoluta exclusión de la norma estatal no estatutaria", pero no de las normas autonómicas ("reserva estatutaria sólo relativa"), pues

"no se ve razón para afirmar que se ha infringido [el art. 147.2.c)] cuando, como en el caso presente, aun no fijándose la sede por su nombre, se establece qué órgano habrá de determinarla, cuándo y dónde habrá de hacerlo y con qué mayoría..." (f. 7).

---

<sup>72</sup> Pese a lo cual, en los que al paso del proyecto constitucional por la Comisión Constitucional del Senado hubo una enmienda (la nº 224), debida al Sr. Iglesias Corral, en contra de la inclusión del término «sede» de las instituciones como parte del contenido mínimo estatutario, enmienda a la que en el debate de la Comisión se sumó Sánchez Agesta (*Trabajos Parlamentarios*, cit., p. 3976).

<sup>73</sup> En contra de lo que SANCHEZ BLANCO afirma: "La delimitación del territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León...", cit., p. 540.

Se trata de un razonamiento de índole claramente material y que tenía por fondo un problema práctico existente a la sazón en algunas CCAA<sup>74</sup>.

Esta solución jurisprudencial ha sido criticada por la doctrina<sup>75</sup>. Ahora bien, sin duda la buena técnica estatutaria demanda la especificación de las sedes de las instituciones en la norma institucional básica, ello no empece para que, a nuestro juicio, sea correcta la solución, estrictamente jurídica, provista por el TC. Y ello no tanto por el razonamiento que expone la Sentencia como por la caracterización que antes hemos hecho de lo que, en nuestra opinión, es una norma institucional básica, caracterización que vuelve a mostrar aquí su virtualidad: en efecto, la sustitución de la mención específica de la sede por la precisa determinación del momento, lugar, órgano y mayoría que habrá de fijarla, no obvia que el extremo en cuestión sea fijado por una norma no estatutaria; pero ello tiene una trascendencia menor, por cuanto no es esencial para la caracterización del nuevo ente el que la sede de sus instituciones sea uno u otro lugar.

## **5. La determinación de las competencias asumidas.**

Finalmente, en el orden que establece el art. 147.2, los EEAA deberán contener también las competencias asumidas y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas<sup>76</sup>.

---

<sup>74</sup> El problema era la rivalidad entre provincias en ostentar la capitalidad del nuevo ente autonómico, entre otras cosas por los indudables beneficios que ello comportaría, con la previsible consecuencia del retraso *sine die* de la definitiva aprobación de algunos EEAA si la misma se hacía depender del acuerdo sobre la determinación específica de las sedes institucionales.

<sup>75</sup> Así, SANTAMARIA PASTOR, *Fundamentos...*, cit., p. 586 o SANCHEZ BLANCO, "La delimitación del territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León...", cit., p. 541. MUÑOZ MACHADO entiende que una remisión de este tipo es "constitucionalmente discutible" (*Derecho Público...*, cit., p. 297).

<sup>76</sup> A los efectos de este estudio, las bases para los traspasos de competencias tienen un interés menor, por lo que no aludiremos a este contenido. Baste tener en cuenta que los Reales Decretos de Transferencias no transfieren competencias, sino "servicios inherentes a



#### a) Sobre el concepto de competencia.

Cabría preguntarse, antes que otra cosa, lo que se entiende por competencia en este ámbito, es decir, como uno de los contenidos del Estatuto de Autonomía<sup>77</sup>. En las obras especializadas al uso no parece existir, salvo inadvertencia nuestra, una definición única, ni siquiera generalizada, de lo que es competencia<sup>78</sup>. Lo que sí es unánime, en cambio, al referirse a las mismas, es acudir a dos 'subconceptos', por así decir, para concretar su comprensión: el de "materia" y el de "función"<sup>79</sup>.

En efecto, del profuso elenco formado por los números de los arts. 148.1 y 149.1 CE (en total, cincuenta y cuatro), se deduce que la competencia es sin duda el resultado de la relación entre materia y función. Desde este punto de vista, en unos casos ambas se identifican, esto es, a un ente, Estado o CA, le corresponden todas las funciones sobre una

---

las competencias" (STC 25/1983, de 7 de abril, f. 3). Lo que sí tienen, respecto a las competencias mismas, es un valor hermenéutico (STC 48/1985, de 28 de marzo, f. 5). Ahora bien, el que tales Decretos de Traspaso no transfieran competencias no autoriza al Estado a que, so pretexto de que no ha realizado todavía el traspaso de servicios, siga ejerciendo la competencia que ya no le corresponde por haberla asumido la CA (STC 143/1985, de 24 de octubre, f. 9).

<sup>77</sup> El término 'competencia' tiene varias acepciones en el mundo jurídico. No nos referimos ahora al significado de la competencia como principio de relación entre normas, cuestión de la que nos ocuparemos con detalle en el Capítulo final, ni tampoco al significado más general del término, que cabría identificar con el que se usa en el ámbito administrativista (*vid.* al respecto KELSEN, *Teoría general del Derecho y del Estado*, cit., pp. 105-7; un estudio del término en su sentido técnico, con repaso de lo que nuestra doctrina concibe por el mismo, puede verse en GOMEZ MONTORO, *El conflicto entre órganos constitucionales*, cit., pp. 267-276). En una primera aproximación cabe decir que a lo que ahora nos referimos es al ámbito de proyección material de la autonomía de que dispone un ente territorial. Véase, no obstante, lo que de inmediato se dice en el texto.

<sup>78</sup> Hay algún trabajo monográfico sobre algún tipo de competencia en particular, p. ej., sobre las competencias exclusivas (BLASCO, A., "Sobre el concepto de competencias exclusivas", *R.E.D.A.*, núm. 29, 1981), pero desde el punto de vista de la división de competencias entre el Estado y las CCAA, no de la significación del término competencia en general, que es lo que ahora nos interesa.

<sup>79</sup> P. ej., "La competencia... resultaría de la combinación del elemento formal (potestad) y el contenido material (parte de la materia)": JIMENEZ ASENSIO, R., "La reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco", cit., p. 500.

materia<sup>80</sup>, dando lugar a lo que los propios textos (constitucional y estatutarios) denominan competencias «exclusivas» (dejando ahora matices clasificatorios a un lado, como lo absoluto o relativo de la exclusividad). En otros casos, corresponde a un ente sólo algunas funciones respecto a una materia, siendo las restantes funciones sobre esa misma materia atribuidas a otro ente; es lo que se conoce como competencias compartidas. Por último, es posible que haya supuestos en que ambos entes tengan las mismas funciones sobre la misma materia (dejando ahora aparte también, la razón de que ello sea así), y es lo que viene a conocerse como competencias concurrentes.

Ahora bien, si el 'subconcepto' de función está claro, aunque sea relativamente<sup>81</sup>, el de materia es casi un concepto jurídico indeterminado, como cabe concluir tras una aproximación a los objetos sobre los que recaen las funciones en los listados del art. 148.1

---

<sup>80</sup> Todas las funciones son la legislación y la ejecución, pues la jurisdicción en nuestro sistema no es función susceptible de ser considerada parte de un título cuya referencia sea la división territorial (excepto a efectos organizativos), y en este sentido, no puede otorgarse a uno o a otro ente (Estado o Comunidad Autónoma) en cuanto tales entes territoriales.

<sup>81</sup> Relativamente, porque puede entenderse otra cosa de modo aparential: así, cuando la Constitución le reserva al Estado la legislación toda (no sólo las bases, problema éste capital, pero que no puede ser aquí objeto de atención), hay que entender -ha dicho el TC- que la intención del texto constitucional es que

"exista una regulación unitaria de una materia",

con el fin de

"mantener una uniformidad en la ordenación jurídica de la (misma)" (STC 18/1982, de 4 de mayo, ff. 3 y 5, respectivamente).

Ello supone que

"cuando la Constitución, en su artículo 149, utiliza el concepto de legislación como criterio definidor del ámbito en el que las Comunidades autónomas pueden adquirir competencias propias, tal concepto ha de ser entendido... **en sentido material, sea cual fuere el rango formal de las normas**" (STC 35/1982, de 14 de junio, f. 2);

por tanto, corresponde al Estado no sólo la legislación en sentido estricto, sino también los reglamentos de ejecución de dicha legislación (en la misma línea, SSTC 40/1982, de 30 de junio, ff. 7 y 8; 58/1982, de 27 de julio, f. 11 ó 71/1982, de 30 de noviembre, f. 8).

y del art. 149.1. El propio TC ha puesto de relieve que lo que hacen "Las normas constitucionales y estatutarias relativas a la distribución de competencias...", es clasificar en materias nada menos que "la realidad social", de modo que

"Los conceptos de materias allí recogidos poseen en ocasiones un inevitable grado de indeterminación y es frecuente que una materia... tenga dimensiones clasificables dentro de otro concepto material y encajables en otro título competencial" (STC 125/1984, de 20 de diciembre, f. 2).

Con todo, el propio Tribunal ha intentado definirlo alguna vez, en ocasiones con escasa claridad, hablando, p. ej., de

"Un sistema competencial que descansa... sobre la materia, entendida como complejo relativo a un sector disciplinar homogéneo, determinado por calificaciones..." (STC 39/1982, de 30 de junio, f. 10)

y en otras más descriptivamente como el

"conjunto de actividades, funciones e instituciones jurídicas relativas a un sector de la vida social" (STC 123/1984, de 18 de diciembre, f. 2).

De todas maneras, lo que resulta claro es que bajo el 'subconcepto' de materia tienen cabida las más variadas cosas: bienes (montes, aguas, minas, etc.), instituciones (como la expropiación), actividades (relaciones exteriores) o, en términos del propio TC, "una acción por así decir reflexiva del Estado" (STC 32/1981, de 28 de julio, f. 5, refiriéndose al régimen jurídico de las Administraciones públicas).

La relatividad del primero de los 'subconceptos' y la dificultad intrínseca del segundo, parece que ha hecho desistir al TC de intentar definir o describir directamente el término "competencia"<sup>82</sup>. Lo que sí ha hecho el Alto Tribunal es ir desgranando criterios para

---

<sup>82</sup> Tan sólo en el Voto Particular de los Magistrados RUBIO LLORENTE y DIEZ-PICAZO a la STC 94/1985, de 29 de julio, hemos encontrado nosotros un concepto perfectamente sintetizado de competencia como "haz concreto de potestades que se ejercen validamente dentro de un territorio concreto, sobre personas determinadas y respecto de

determinar, *super casum*, pues no parece que pueda ser de otro modo, cuándo una competencia le corresponde a un ente o a otro (el criterio de la especificidad del título sobre el de la generalidad, el de la finalidad de la competencia, etc. etc.)<sup>83</sup>.

En todo caso, nosotros buscamos ahora, para el análisis que estamos realizando, menos un concepto puramente técnico de competencia que su **significación** en cuanto uno de los extremos reservados por la Constitución al EA (ahora se verá de forma absoluta o relativa). Esa significación no es ya que no sea común, ni siquiera generalizada, en la doctrina o en la jurisprudencia constitucional, sino que no se ha considerado explícitamente ni por una ni por otra aunque, como es lógico, esté siempre latente. En el fondo, esa significación no es otra cosa que la conclusión de los razonamientos que subyacen en la búsqueda de lo que es una materia determinada para, en unión de la función que corresponda, atribuirle a uno o a otro ente. Esa conclusión, esa significación, es independiente de lo que en cada caso concreto se entienda por materia y por función, puesto que, entiéndase lo que se entienda por una u otra, el resultado final es que con el término "competencia" se designa una **unidad de poder**<sup>84</sup>. La unidad de poder jurídicamente designada como "competencia" es, efectivamente, susceptible de 'descomponerse' en materia y función, pero sólo a efectos de su análisis teórico, pues es obvio que la función de legislar o de ejecutar necesita un soporte 'material', y que la materia necesita su traducción jurídica en normación o ejecución, o ambas cosas, para entender que corresponde a uno o a otro ente. Este modo de concebir lo que es la competencia tiene, según creemos, su correspondiente repercusión en la consideración del tipo de reserva al que ha de entenderse que obedece el último de los extremos citados por el art. 147.2 CE como contenido del Estatuto.

---

materias definidas".

<sup>83</sup> Sobre esta cuestión resulta imprescindible la obra ya citada de VIVER I PI SUNYER, *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*.

<sup>84</sup> En el más literal y estricto sentido del término: así como en el mundo de la física, p. ej., la resistencia se mide en ohmios o la fuerza en pondios o la electricidad en watios, en el ámbito en el que ahora nos movemos cabría definir la competencia como "unidad de poder".



b) La determinación de las competencias asumidas como reserva relativa y como reserva absoluta.

Así es. De entrada, si, como refiriéndonos a las instituciones que en el anterior número de este epígrafe se acaban de analizar, el Estatuto, en cuanto norma general que es, no podía contener una regulación detallada, y por ello las mismas no podían constituir materia de reserva absoluta del mismo, aunque sí de reserva relativa (en la medida en que pueden entrar a regular dichas instituciones normas autonómicas -nunca normas estatales-) parece que aún menos podrán ser materia de reserva absoluta las competencias. Y de este modo lo ha ratificado el TC en el f. 4 de su S. 76/83, en lo que seguramente constituye una de las descripciones extractadas mejor hechas sobre cómo funciona nuestro sistema competencial autonómico, y que como tal merece la pena transcribir de modo literal:

"La reserva que la Constitución hace al Estatuto en esta materia [de la asunción de competencias] no es total o absoluta; las leyes estatales pueden cumplir en unas ocasiones una función atributiva de competencias... y en otras una función delimitadora en su contenido como ha reconocido este Tribunal en reiteradas ocasiones. Tal sucede cuando la Constitución remite a una ley del Estado para precisar el alcance de la competencia que las Comunidades Autónomas pueden asumir, lo que condiciona el alcance de la posible asunción estatutaria de competencias... y lo mismo ocurre cuando los Estatutos cierran el proceso de delimitación competencial remitiendo a las prescripciones de una ley estatal la delimitación positiva del contenido de las competencias autonómicas".

La diferencia entre que la delimitación competencial se haga por los EEAA o por leyes estatales, está en que en este segundo supuesto

"... la función de deslinde de competencias que la Ley estatal cumple no se apoya en una atribución **general** contenida en la Constitución, como ocurre en el caso de los Estatutos, sino en una atribución **concreta y específica**"<sup>85</sup>,

de modo que

---

<sup>85</sup> Algo que ya había puesto de relieve con anterioridad MUÑOZ MACHADO en los mismos términos (*Derecho público...*, cit., p. 291).

"el legislador estatal no puede incidir con carácter general en el sistema de delimitación de competencias sin una expresa previsión constitucional o estatutaria",

lo mismo que tampoco puede "integrar hipotéticas lagunas" o afectar de forma directa la delimitación competencial mediante la interpretación.

Es, pues, obvio, y el TC no ha hecho sino explicitar lo que va de suyo, que las competencias no pueden ser objeto de reserva absoluta en toda su extensión. Sin embargo, acabamos de afirmar que las competencias son "unidades de poder". Pues bien, si partimos de esta concepción, tanto por lo que en sí mismas conllevan estas "unidades" (y que designa con precisión tal forma de designarlas: poder concreto en mayor o menor medida), como porque están reservadas al EA (con lo que esta reserva comporta), de modo necesario ha de abocarse a la consideración de que al menos **su enumeración** ha de ser objeto de **reserva absoluta**. La CA podrá ejercer otras competencias también (transferidas, delegadas o producto del desarrollo de leyes-marco), pero cuya titularidad originaria no le corresponde, y por eso puede verse privada de ellas sin su consentimiento, pues no le están reservadas. En cambio no puede verse privada de aquéllas enumeradas estatutariamente (... al menos en tanto en cuanto en verdad correspondan a la CA, es decir, sin considerar, de momento, competencias que puedan resultar exorbitantes).

Esto es así, no ya como producto de interpretación alguna, según sucedía en el caso de las instituciones, sino como consecuencia directa de la relación entre el art. 147.2.d) y los dos primeros incisos del art. 149.3 que, según es de sobra sabido, contienen el doble juego en nuestro ordenamiento de la conocida como "cláusula residual". Según el primero,

«Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, **en virtud de sus respectivos Estatutos**»

(y sólo en virtud de los mismos, cabría añadir). Y en plena coherencia con ello (tal y como está configurado nuestro sistema), a continuación se establece que

**«La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderán al Estado...».**

Seguramente el mejor ejemplo jurisprudencial de esta concepción de la cláusula residual es la reiteración conque el TC ha afirmado, con motivo de delimitar lo que son "las bases" del art. 149.1, que no basta conque se fije como competencia estatal 'únicamente' las bases para entender que a la CA le corresponde todo lo demás sobre esa misma materia: a la CA le corresponde sólo lo que según su EA haya asumido<sup>86</sup>.

A lo que se acaba de afirmar, no obstante, cabe oponer el razonamiento que sustenta la S. 123/1984, de 18 de diciembre, acerca del modo de operar de la cláusula residual, pues en ella el TC afirma de modo literal que

"... para que entre en juego la llamada cláusula residual o supletoria<sup>87</sup>, es necesario que el problema no pueda quedar resuelto con los criterios de interpretación ordinarios" (f. 2).

Esto supone que, si mediante tales criterios de interpretación es posible insertar un título no especificado entre las competencias ya asumidas en el Estatuto de la CA que pretenda ejercerla, el segundo efecto de la cláusula residual, en cuya virtud tal título correspondería al Estado, no entra en juego, y tal título queda dentro del círculo de la CA (p. ej., el caso de la protección civil, objeto de la STC cuyo fragmento se acaba de transcribir). Obsérvese, sin embargo, que lo que se acaba de decir es que se trata de un

---

<sup>86</sup> STC 1/1982, de 28 de enero, f. 1 y, en el mismo sentido, SSTC 10/1982, de 23 de marzo, f. 2, 18/1982, de 4 de mayo, f. 1, 38/1982, de 22 de junio, f. 2 y, de los casos más claros -materia de los espacios naturales protegidos-, STC 69/1982, de 23 de noviembre, f. 1.

<sup>87</sup> Parece evidente que el TC utiliza aquí la locución "cláusula... supletoria" como sinónimo de cláusula residual, y no en el sentido específico del último inciso del mismo 149.3, que enuncia la supletoriedad del derecho estatal respecto del autonómico. El Índice Acumulativo 1980-1990 de la colección oficial *Jurisprudencia Constitucional* considera ambas cláusulas como indistintas. Sin embargo, bajo tal entrada incluye, además de la STC 123/84 citada, la STC 15/1989, de 26 de enero, sentencia ésta segunda en la que la cláusula supletoria a la que alude (en el f. 1, por cierto, no en el f. 2, como allí se indica) tiene el claro sentido del inciso final del 149.3.

criterio **interpretativo**, y debe ser entendido como tal *stricto sensu*. Aun así, de acuerdo con la concepción que venimos exponiendo de las competencias, y a nuestro modesto juicio, el TC realizó en dicha ocasión una interpretación *a contrario* de la cláusula residual en exceso expansiva que, salvo desconocimiento nuestro, no parece haber aparecido de nuevo desde aquel fallo<sup>88</sup>.

Por tanto, el Estatuto tiene como una de sus principales características la de ser una norma atributiva de competencias. Tan principal que desde el punto de vista práctico es, sin duda, la más relevante, por la simple y elemental razón de que las competencias son de hecho, -en la terminología que venimos utilizando- unidades de poder: **junto con el resultado de la opción realizada sobre la organización institucional antes vista, esta otra reserva, de la enumeración de las competencias que los Estatutos asumen, es el otro pilar del sistema de descentralización territorial configurado por la CE.**

Que esto es así se comprende aún mejor si se constata que la distribución de competencias en nuestro sistema no se realiza en realidad por la Constitución, sino por el EA, que fija, además de las competencias de las CCAA, que es lo suyo, también, por reflejo, eco "o rechazo", las del Estado: "Nuestras Comunidades Autónomas -dice F. RUBIO- no hacen por sí solas su propia Constitución, pero participan activamente en la determinación de la Constitución territorial del Estado, limitando el ámbito de acción de los poderes centrales al definir sus propias competencias"<sup>89</sup>. O sea, que los Estatutos vienen a ser de este modo, no sólo "el positivo" de las competencias que pueden ejercer las CCAA sino, a la vez y por eso mismo, "el negativo" de las competencias residuales que puede ejercer el Estado<sup>90</sup>. Como diría la dogmática alemana, el estatuyente es el titular genérico de la "*Kompetenzkompetenz* autonómica", esto es, de "«la competencia de fijar las competencias» de las distintas

---

<sup>88</sup> La importancia de esa argumentación del Alto Tribunal no pasó desapercibida a PEREZ ROYO, en su trabajo "Reflexiones sobre la contribución de la jurisprudencia constitucional...", cit., p. 24.

<sup>89</sup> RUBIO LLORENTE, "El bloque...", cit., p. 26.

<sup>90</sup> RUBIO LLORENTE, *Idem*, p. 27.



Comunidades autónomas (y, de rechazo, las del Estado)"<sup>91</sup>.

Naturalmente, se sobrentiende que no se trata de una *Kompetenz-Kompetenz* libre o ilimitada, porque en tal caso se estaría confundiendo al estatuyente con el constituyente: la *Kompetenz-Kompetenz* general o propiamente dicha, corresponde en nuestro sistema como es obvio, con mucha más razón aún que en el sistema germano<sup>92</sup>, a la Constitución, según demuestra de forma fehaciente el que en caso de ser reformada ésta, y como al analizar la relación CE-EEAA se verá, tal reforma supone la alteración de todo aquello a lo que afecte, incluidas las distribuciones de competencias estatutarias<sup>93</sup>. En concreto, esa distribución

---

<sup>91</sup> CRUZ VILLALON, "¿Reserva de Constitución? (Comentario al Fundamento Jurídico cuarto de la sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto, sobre la LOAPA)", *R.E.D.C.*, núm. 9, 1983, pp. 191-2. La consecuencia jurídica que se acaba de exponer es la que de forma inconcusa se deduce de la configuración del sistema, aunque no esté así establecido de modo expreso. Otra cosa es lo que tiene lugar en la práctica, sobre todo con ciertas normas: nos referimos a las leyes de bases o básicas (aunque no sólo a éstas, e incluso no sólo a normas con rango de ley), que en no pocos casos tienen por efecto una *re-definición* competencial al determinar lo que son las bases que corresponde regular al Estado sobre una materia y, de paso, determinar qué es lo que corresponde a la CA sobre esa misma materia, cuando esta labor es propia del EA y no de este tipo de ley estatal: cfr. al respecto MUÑOZ MACHADO, "La praxis autonómica en el Estado español", en *Praxis autonómica: modelos comparados y modelo estatal*, I.V.A.P., Oñati, 1987, p. 136. RUBIO LLORENTE, que reafirma que la competencia del legislador autonómico "deriva directamente del Estatuto, no de la legislación básica" ("El bloque...", cit., p. 31), explica que este efecto de 'compresión' del legislador autonómico por las bases, viene a ser consecuencia necesaria del sistema de delimitación competencial que los primeros EEAA hicieron al declarar como propias competencias exclusivas con la cláusula «sin perjuicio» (*Idem*, p. 28). Es indudable que esta es la causa jurídica, pero parece claro que subyace también a este fenómeno una causa menos jurídica, que por lo demás constituye tendencia común en la gran mayoría (si no en todos) los sistemas descentralizados, a saber: la tendencia "natural" del Estado (de la Unión, del *Bund*, etc.) a expandirse.

<sup>92</sup> El funcionamiento de la *Kompetenz-Kompetenz* en el sistema alemán, puede verse en la excelente monografía de ALBERTI ROVIRA, E., *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, C.E.C., Madrid, 1986, pp. 171 y ss.

<sup>93</sup> Decimos que en nuestro sistema con mucha más razón que en el sistema germano, porque en éste la reforma constitucional requiere la aprobación de los *Länder* (aunque no sea la de cada uno de ellos en particular, sino la de la mayoría), de modo que, al final, la *Kompetenz-Kompetenz* "... pertenece a la Federación y a la comunidad de los Estados miembros" (ALBERTI, E., Ob. cit., p. 175); en el nuestro, por el contrario, al reforma de la Constitución no requiere la aprobación de las CCAA en cuanto tales, de modo que, como afirma MUÑOZ MACHADO, es el Estado el titular de la *Kompetenz-Kompetenz* (*Derecho*

competencial que puede realizar el estatuyente ha de hacerla, de modo necesario, en «el marco establecido en la Constitución», como dice el art. 147.2.d) CE: el que sean "los Estatutos y no la Constitución misma los que establecen cuáles son los contenidos de cada autonomía, no implica -dice GARCIA DE ENTERRIA y recordábamos en la parte introductoria-... la desconstitucionalización de la estructura del Estado...", puesto que "... el contenido de las autonomías no está **sólo en los Estatutos**, sino en los Estatutos **con la Constitución**"<sup>94</sup>, idea esta en la que insiste RUBIO LLORENTE: "... el contenido mismo del Estatuto, tanto en lo que tiene de Constitución de la propia Comunidad en cuestión como en lo que el mismo incorpora de Constitución total, está **condicionado** por la Constitución del Estado", condicionamiento que en el ámbito competencial tiene lugar "porque los autores del Estatuto están **obligados** a moverse en el campo que **les dejan** los arts. 148 y 149 de la Constitución"<sup>95</sup>.

El resultado de todo lo anterior es que el sistema competencial se articula, de forma general<sup>96</sup>, "... mediante la Constitución y los Estatutos..." (STC 76/83, f. 4.a). Esta idea de que el régimen autonómico no se encuentra sólo en la CE, sino -usando literalmente los términos de su art. 143- en «lo previsto en este Título [ VIII ] y en los respectivos Estatutos», esto es, **simultáneamente** en ambos textos, resulta en verdad trascendental, y a la misma responde tanto la consabida calificación que F. RUBIO hace de los EEAA como "normas constitucionales secundarias"<sup>97</sup>, como la diferenciación que M. ARAGON realiza entre las nociones de "bloque constitucional" (formado **sólo** por la Constitución y los Estatutos) y "bloque de la constitucionalidad" (expresión más amplia que abarca el contenido del art. 28.1

---

*Público...*, cit., p. 344).

<sup>94</sup> GARCIA DE ENTERRIA, "La Constitución y las autonomías territoriales", *R.E.D.C.*, núm. 25, 1989, p. 26, de modo que ambas normas, **conjuntamente**, forman la *lex superior* de la CA (*Curso...*, cit., pp. 283 y 288).

<sup>95</sup> RUBIO LLORENTE, "El bloque de constitucionalidad", cit., p. 27.

<sup>96</sup> Es decir, prescindiendo ahora de las previsiones constitucionales o estatutarias concretas y específicas a las que se aludió al inicio de este subepígrafe al transcribir buena parte de este mismo fundamento jurídico: leyes de transferencia, etc.

<sup>97</sup> RUBIO LLORENTE, *Idem*, p. 25

c) La extralimitación estatutaria en la asunción de competencias: cláusulas estatutarias que enervan dicha asunción; distinción entre contenido "extra" y contenido exorbitante; remisión.

Por tanto, la reserva competencial es, de acuerdo con lo que se ha dicho, tanto absoluta (en la enumeración de las competencias) como relativa por la fijación (tanto por el desarrollo de la enumeración estatutaria como por la fijación de las competencias *super casum* por leyes estatales). Pero el carácter absoluto de esta reserva no puede ser interpretado más que dentro del marco constitucional, tal y como acabamos de decir. La cuestión que de inmediato se suscita, y que constituye la piedra de toque de todo el sistema, es qué sucede si los EEAA se extralimitan en la enumeración de las competencias que asumen que, en cuanto tal enumeración, constituiría, en principio, reserva absoluta. Como de sobra es conocido, resulta usual que los Estatutos de las CCAA de ritmo lento contengan cláusulas de asunción competencial que desbordan el marco de los veintidós números que componen el art. 148, y por tanto se introducen en el ámbito del art. 149.1. Ahora bien, es también sabido que, junto a estas cláusulas, se establecen otras del siguiente o parecido tenor: la asunción de las competencias «que reguladas en este Estatuto estén incluidas en el ámbito del artículo 149.1 de la Constitución, se realizará...» bien reformando el EA (con disminución, por lo general de algún requisito respecto al supuesto ordinario de modificación) bien mediante leyes marco o de delegación o transferencia, contempladas en el art. 150.1 y 2<sup>99</sup>. Como quiera que en ambos casos es necesaria la voluntad del titular originario de las mismas (el Estado) expresada en la Ley Orgánica aprobadora de la reforma estatutaria, o de transferencia o delegación, o de la ley marco, resulta claro que, en realidad, las CCAA no han asumido esas competencias o, a lo sumo, si así se quiere expresar, su asunción es un

---

<sup>98</sup> ARAGON REYES, "La iniciativa de las Cortes Generales...", cit., pp. 41-42, si bien en este caso la razón de la distinción es formal, y no 'material', que es el ámbito en el que en este apartado nos movemos.

<sup>99</sup> Arts. 29.2 EACL, y, en términos iguales o muy similares, arts. 35.2 EACLM, 16.2 EAIB, 10.2 EAExt., 37.2 EAARA., 13.2 EAMur., 11.2 EALR, 25.2 EACant., 13.2 EAAst., 35 EACana y, de forma un tanto más peculiar, art. 29.1,2,3 y 5 EACM. La fórmula estaba así expresamente prevista por los Acuerdos Autonómicos de 1981 (Punto 3).

acto sometido a condición, a saber, la de que el Estado manifieste su voluntad en el sentido querido por la norma estatutaria<sup>100</sup>. En los expresivos términos de RUBIO LLORENTE,

---

<sup>100</sup> El caso del Estatuto valenciano era especial, porque en el Título dedicado a las competencias recoge muchas que no corresponden a una CA surgida por la vía de los arts. 143 y 146 CE. Pero en el mismo no se contempla una cláusula como las que se acaba de ver que figuran en los demás EEAA. La D.T.1ª del EACV disponía que las mismas

«podrán ser asumidas **desde su entrada en vigor**» (la del Estatuto),

especificando en su letra a) que aquéllas que corresponden al Estado

«serán asumidas por la Comunidad Autónoma mediante los correspondientes Decretos de traspaso... »,

y en la letra b) que

«La potestad legislativa sobre tales materias, en cuanto no se encuentre reservada al Estado por la Constitución, podrá ser ejercida por la Comunidad con toda la amplitud prevista en el artículo 150 de aquélla».

La mejor doctrina ha venido interpretando desde siempre que el EA, pese a ser aprobado mediante ley orgánica, no puede ser entendido como la ley orgánica a la que se refiere el art. 150.2 CE, afirmación que se deducía con claridad de alguna Sentencia del Tribunal Constitucional y que éste manifiesta con contundencia en la STC 56/1990, como puede verse en la transcripción literal de la misma que se hace a continuación en el texto principal. De acuerdo con esto, era evidente la inconstitucionalidad de la D.T.1ª EACV. Esa irregularidad constitucional fue **virtualmente** sanada al cabo de un mes y medio (en otros términos: la D.T.1ª EACV fue inconstitucional durante ese lapso), puesto que la Ley de Transferencias a la Comunidad valenciana (LOTRAVA) fue publicada al cabo de ese tiempo. Ahora bien, la publicación de esta ley, no sanaba la inconstitucionalidad formal de la citada Disposición, pues, por aplicación de las propias previsiones de aquélla (art. 1.2.c), el Gobierno podía suspender parcialmente su aplicación como consecuencia del control que la misma prevé, y las Cortes Generales podían revocarla total o parcialmente, de modo que la Disposición estatutaria en cuestión hubiera quedado vacía de contenido y, en consecuencia, también hubieran quedado así los preceptos que excedían sus posibilidades en tanto no se cumplieran los requisitos del art. 148.2 CE. Cuando se escriben estas líneas, acaba de tener lugar la modificación del EAV (por L.O. 5/1994, de 24 de marzo, incorporando el contenido de la LOTRAVA al mismo, en cumplimiento del punto 6 de los Acuerdos autonómicos de 1992, que es derogada de forma expresa (por L.O. 12/1994, de la misma fecha que la reforma del EA). Coherentemente, la reforma estatutaria deroga de modo expreso la D.T.1ª y 2ª del EAV.

El caso de la Comunidad Autónoma de Canarias es distinto. Su Estatuto tiene una cláusula como la vista en la gran mayoría de los demás (cláusula que ocupa por sí sola el citado art. 35), pero que no cubre otras competencias que también son exorbitantes al art. 148.1 (el citado art. 35 se refiere sólo a «las competencias previstas en el artículo anterior» -



"Las competencias ganadas por esta vía, por más que hagan referencia a ella diversos Estatutos de Autonomía, se disfrutaban por el otorgamiento gracioso del poder central, no como resultado del ejercicio del «derecho a la autonomía» que la Constitución proclamó"<sup>101</sup>. Así se deduce con total claridad de la STC 46/1985, de 26 de marzo (f. 3), y así lo afirma de forma expresa la STC 56/1990, de 29 de marzo:

"Los Estatutos de Autonomía, pese a su forma de Ley Orgánica, no son instrumentos ni útiles ni constitucionalmente correctos, por su naturaleza y modo de adopción, para realizar las transferencias o delegaciones de facultades de una materia de titularidad estatal permitidas por el artículo 150.2 de la Constitución. Ello porque, muy resumidamente expuesto, y sin agotar los posibles argumentos, a pesar de su forma de Ley Orgánica, el Estatuto de Autonomía se adopta mediante un complejo procedimiento distinto del de las leyes orgánicas comunes. Utilizar, pues, el Estatuto como instrumento de transferencia o delegación implicaría dar rigidez a una decisión estatal en una manera no deseada por el constituyente y que choca con la mayor flexibilidad que los instrumentos del artículo 150.2 han de poseer." (f. 5).

Es evidente, sin embargo, que desde el punto de vista de una correcta política legislativa, hubiera sido preferible obviar estos contenidos estatutarios<sup>102</sup>, porque su presencia al lado de las demás normas competenciales del Estatuto puede inducir a confusión, igual que puede provocar confusión el que el Estado atribuya, transfiera o delegue sólo algunas, pero no todas las competencias incluidas en dichos preceptos, o las delegue o

---

el 34-, pero hay otras que también exceden de lo que pudo asumir una CA del art. 143 y no se encuentran en dicho artículo). En esta ocasión, la publicación de la Ley de transferencias a esta Comunidad (LOTRACA) tuvo lugar el mismo día del propio Estatuto, con lo cual el efecto competencial consiguiente fue inmediato, pero las condiciones de la ley de transferencias complementarias son las mismas que en el anterior, y por ende estamos ante iguales consecuencias. Sin embargo, el EACan. no tiene una D.T. como la que tenía el valenciano, por lo que no existe problema de inconstitucionalidad de ningún precepto estatutario. No obstante, frente al anterior, el EACan. aún no ha sido reformado, y la LOTRACA sigue vigente.

<sup>101</sup> RUBIO LLORENTE, *La forma del poder*, cit., p. 159.

<sup>102</sup> En la misma línea, y de modo muy crítico, GUTIERREZ LLAMAS, que califica a los artículos que recogen estas previsiones de "*pseudopreceptos*" y de "*declaraciones de intención*" que, como tales, hubiera estado mejor ubicados en "el preámbulo o la exposición de motivos" de los EEAA, pues son normas "puramente programáticas e intencionales" (Ob. cit., pp. 180 y ss).

transfiera a una o varias, pero no a todas las CCAA a la par<sup>103</sup>.

Pero es que, además, la práctica ha puesto de relieve que, pese a las cláusulas mencionadas, que someten a condición bien el traspaso de la titularidad, o bien sólo el ejercicio de dichas competencias, y pese a lo que el mismo legislador ha afirmado sobre que las materias recogidas en los EEAA, "que por suponer una limitación de lo establecido en el artículo 148.2 de la Constitución Española no han permitido el ejercicio de su competencia por la Comunidad" (Exposición de Motivos de la L.O. 9/92, punto 3.4º), lo cierto es que, como ha demostrado TOLIVAR ALAS, varias de ellas se han ejercido de hecho, con "Efectos tolerados por el Gobierno estatal e incluso, más de una vez, santificados mediante instrumentos normativos o convencionales"<sup>104</sup>: régimen minero, energético, gestión de archivos y bibliotecas, legislación sobre medio ambiente, defensa de consumidores y usuarios, etc.

Con todo, y contra de lo que el mencionado autor manifiesta, que las CCAA hayan acabado ejerciendo tales competencias, de forma constitucionalmente indebida sin duda, no

---

<sup>103</sup> También puede provocar confusión la técnica de transferir competencias determinadas mediante la correspondiente ley orgánica del art. 150.2 que después vayan a ser asumidas mediante la correspondiente reforma del EA. Esto es lo que ha acaecido con la L.O. 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por vía del artículo 143 de la Constitución, y las reformas de once de estos EEAA en fechas recientes (LL.OO. 1 a 11/1994, de 24 de marzo, todas ellas): al incorporar estos EEAA las competencias antes transferidas pero de forma descriptiva y no por remisión a la Ley Orgánica transferidora *in toto* (excepto, claro está, los preceptos referidos a las modalidades de control), se introducen matices nuevos. Por el contrario, si la Ley Orgánica hubiese transferido alguna competencia en mayor grado del después asumido por los EEAA mediante su reforma, habría que entender que ese "plus" sigue transferido, al no haberse derogado aquélla. En todo caso, la técnica empleada de transferir primero y reformar después, no parece la más adecuada desde el punto de vista técnico-legislativo. No se discute que la idea de que antes de ampliar competencias se acuerde políticamente cuáles y cuándo se van a transferir, sea una idea plausible; sí es discutible técnicamente, en cambio, el empleo de una L.O. de transferencias. En favor de este mecanismo se ha pronunciado SOLOZABAL ("El marco constitucional...", cit., pp. 81-2); nosotros compartimos más, por lo expuesto, la idea de MUÑOZ MACHADO, de que se ha tratado de "... un proyecto estimable perseguido con técnicas discutibles", como intitula el autor sus conclusiones en el trabajo sobre "Los Pactos Autonómicos de 1992...", cit., p. 104.

<sup>104</sup> TOLIVAR ALAS, L., "Reflexiones sobre el nuevo Marco Autonómico", *R.E.A.L.A.*, núm. 264, 1994, p. 47.

puede atribuirse a que "... la inclusión estatutaria de atribuciones improcedentes, ha surtido efectos jurídicos"<sup>105</sup>, como él dice, sino a la lenidad en su impugnación de los órganos del Estado, cuando no al propio interés de los mismos (en especial del Gobierno): el derecho no es más que un instrumento subsidiario de las relaciones amables, y si no hay confrontación de intereses entre partes, el principio rogatorio impedirá que los Tribunales sancionen (con nulidad por lo general) lo que por naturaleza es inválido. Pero es evidente que cualquier materia que no corresponda asumir al EA por el procedimiento que ha seguido su elaboración, es inconstitucional si no está cubierta por una de las cláusulas mencionadas (reforma estatutaria o transferencia estatal), y que en cualquier momento pueden ser impugnados actos legislativos o ejecutivos sobre la misma<sup>106</sup>.

El verdadero problema nace de una autoatribución estatutaria de competencias exorbitantes no cubiertas por cláusulas como las vistas, cualquiera que sea el cauce por el que el EA haya sido aprobado, de modo que desborden el marco competencial que la CE atribuye como exclusivo al Estado en el art. 149.1. Esta cuestión tan capital, del desbordamiento del contenido estatutario y el consiguiente tratamiento de la materia exorbitante, no pertenece a este momento del análisis, sino a otro posterior, que es el de la relación del EA con el resto de las normas, con las repercusiones consiguientes en la reforma. Ha de aclararse, no obstante, que aquí se va a diferenciar la hipótesis que se acaba de exponer con la que en un epígrafe posterior de este mismo Capítulo analizamos, es decir, con los contenidos no reservados al EA en virtud del art. 147.2. Se trata de cuestiones diferentes, a nuestro juicio, puesto que en el primer caso estamos ante uno de los extremos que el EA regula de modo incorrecto, extralimitándose, mientras que en el segundo sería un *plus* de contenido, una *addenda* a las materias especificadas en el art. 147.2, un contenido "extra", pero que no influye en las reservas estatutarias (ni en la reserva competencial ni mucho menos en las otras, que son más específicas) ni en las estatales, y ello tiene, claro está, consecuencias distintas.

---

<sup>105</sup> TOLIVAR ALAS, *Ibidem*.

<sup>106</sup> Por lo demás, no son del todo extraños supuestos similares a éste, como el que sucede con la prohibición constitucional del mandato imperativo en lo referido a la relación entre parlamentario y partido al que pertenece, cuando se convierte en tráfuga y la coalición pretende privarle de su puesto representativo.

REUNIDO EL TRIBUNAL QUE SUSCRIBE EN EL DIA DE  
LA FECHA, ACO 90 CALIFICAR LA PRESENTE TESIS  
DOCTORAL CON LA CENSURA DE  
MADRID, 13-5-95

Abto con la ve  
w document

Ramón Ruiz

lgo de Simo

el vi

Amor  
2  
2